



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação e Psicologia

**Henrique da Costa Ferreira**

**A Administração da Educação Primária,  
entre 1926 e 1995:  
Que Participação dos Professores  
na Organização da Escola  
e do Processo Educativo**



Universidade do Minho  
Instituto de Educação e Psicologia

Henrique da Costa Ferreira

**A Administração da Educação Primária,  
entre 1926 e 1995: Que Participação dos  
Professores na Organização da Escola e  
do Processo Educativo?**

Tese de Doutoramento em Educação  
Área de Organização e Administração  
Escolar

Outubro de 2005

Universidade do Minho  
Instituto de Educação e Psicologia

Henrique da Costa Ferreira

**A Administração da Educação Primária,  
entre 1926 e 1995: Que Participação dos  
Professores na Organização da Escola e  
do Processo Educativo?**

Tese de Doutoramento em Educação  
Área de Organização e Administração  
Escolar

Trabalho efectuado sob a orientação de  
Professor Doutor João Formosinho Simões

E sob a coordenação de  
Professor Doutor Licínio Lima

Outubro de 2005

## DECLARAÇÃO

Nome: Henrique da Costa Ferreira

Endereço electrónico: [Henrique.ferreira@ipb.pt](mailto:Henrique.ferreira@ipb.pt) Telefone: 91 944 14 37 / 273 323 935

Número do Bilhete de Identidade: 3638037

Título da Tese de Doutoramento: A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: a Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo

Orientador(es): Professores Doutores Licínio Lima e João Formosinho Simões

Ano de conclusão: 2005

Ramo de Conhecimento do Doutoramento:

Educação – Organização e Administração Escolar

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 28 de Outubro de 2005

---

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho só foi possível com a superior orientação dos Professores Doutores João Formosinho Sanches e Licínio Lima, a quem fico agradecido e em dívida, pela orientação, pelo encorajamento e pela paciência que tiveram comigo.

À Universidade do Minho, na pessoa dos seus representantes e, em particular aos Professores do Instituto de Educação e Psicologia uma palavra de gratidão por me terem acolhido e pelos incentivos que sempre me deram.

Às professoras e professores do ensino primário, Acúrcio Álvaro Pereira, Aida Florbela Cruz, Álvaro Lemos, Álvaro Luís Moreira, Ana Maria Fernandes, Ana Maria Miguel, Branca Pereira, Fernanda Céu Português, Gracinda Assunção, Infância Barreira, Irene Subtil, Manuel António Gonçalves, M<sup>a</sup> Conceição Alves, Maria Idália Conde, Maria Joana Lopes, Maria Lurdes Carvalho, Maria Lurdes Gil, Maria Perpétua Conde, Maria Prazeres Afonso, Maria Raquel Pires, Maria Fernanda Pinheiro, Nair Adelina Caldeira, Ofélia M. Lopes, Teresinha M. J. Martins por terem confiado em mim e acedido a colaborar neste trabalho.

Aos Professores António Sousa Fernandes, Carlos Estêvão, Almerindo Afonso, Carlos Gomes, Leonor Torres, Fátima Antunes, José Augusto Pacheco, José Morgado, João Peraskeva, Sérgio Machado dos Santos, Francisco Carvalho Guerra, João Barroso, Natércio Afonso, Madalena Fontoura, Albano Estrela, Teresa Estrela, Jorge Adelino Costa, Jorge Arroteia, Júlia Formosinho, Francisco Cordeiro Alves e José Manuel Rodrigues Alves, Sofia Bergano e Graça Santos agradeço os incentivos e as preocupações para que este trabalho tivesse fim.

À minha escola, a Escola de Educação do Instituto Politécnico de Bragança e, em particular, aos funcionários da Biblioteca, o meu sincero obrigado.

Aos funcionários dos Serviços de Imagem do Instituto Politécnico de Bragança o meu agradecimento também.

Finalmente, para ti, Conceição, e para vós, Ricardo e Ana, o meu muito obrigado pelo vosso apoio e pela vossa determinação.

## **A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA ENTRE 1926 E 1995: QUE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA E DO PROCESSO EDUCATIVO?**

### **Resumo**

O nosso trabalho, intitulado «A Administração da Escola Primária entre 1926 e 1995 – Que participação dos professores na Organização da Escola e do Processo Educativo?», centra-se no estudo da participação dos Professores na Administração da Escola Primária /1º Ciclo do Ensino Básico.

Partindo dos estudos de Licínio LIMA (1992; 1998 e 2003) sobre a organização e a participação na Escola Secundária Portuguesa, inventariando a construção de modos de produção de normas e de regras e de formas de participação na Escola, e propondo o confronto entre «participação decretada» e «participação praticada», propusemo-nos, essencialmente três objectivos:

- analisar o contributo da teoria dos sistemas políticos (Capítulos II a V) e da teoria organizacional (Capítulo VI) para uma teoria da participação /não-participação nas organizações e, particularmente, nas organizações educativas;

- analisar as formas do Estado e da Administração Educacional Primária, no horizonte do nosso estudo (1926- 1995) à luz dos contributos da teoria sobre os sistemas políticos, hipotetizando a realização de diferenças substantivas nos dois períodos a considerar: 1926-1974, correspondendo ao Estado autoritário e administrativo e 1974-1995, correspondendo ao Estado democrata pluralista e liberal-social (Capítulos VII a IX);

- confrontar a «participação decretada» com a «participação praticada», a partir de entrevistas a dois grupos de 10 professores: um que exerceu entre 1955 e 1985 e outro que exerceu entre 1968 e 1995 (Capítulo X).

No Capítulo I, o autor contextualiza a problemática da participação enquanto estratégia de desenvolvimento pessoal e social inerente ao processo educativo e à democratização da sociedade, pondo em evidência as ameaças do neoliberalismo e dos movimentos gestionários para a eficiência e para a produtividade, os quais cooptam e manipulam a participação como uma tecnologia social de gestão.

Dada a extensão temporal do estudo, o autor utiliza três abordagens teóricas: a estrutural-funcional, compatível com os sistemas racionais-burocrático-mecânicos; a abordagem da acção estratégica, compatível com aqueles sistemas e com as burocracias profissionais; e a abordagem política, compatível com as burocracias profissionais e com os sistemas debilmente articulados.

Como principais conclusões do estudo, emergem: 1) que a acção estratégica dos «actores» se sobrepôs aos constrangimentos impostos à Escola, no 1º período; 2) que a liberdade relativa dos «actores», no domínio pedagógico, foi preservada nesse período; 3) que a Escola Primária Portuguesa, no segundo período, tende para a burocracia profissional e para a «adhocracia», no interior da Escola, e para o sistema debilmente articulado, entre escolas; 4) que estas características possibilitaram uma efectiva participação na gestão curricular/pedagógica, apenas limitada pela escassez de recursos financeiros e materiais.

## **THE ADMINISTRATION OF THE PRIMARY SCHOOL FROM 1926 TO 1995 – WHAT PARTICIPATION DO TEACHERS HAVE IN THE ORGANISATION OF SCHOOL AND IN THE EDUCATIONAL PROCESS?**

### **Abstract**

Our work, entitled “The Administration of the Primary School from 1926 to 1995 – What Participation Do Teachers Have in the Organisation of School and in the Educational Process?”, is based on the study of the participation of teachers in the Administration of the Primary School / 1<sup>st</sup> Cycle of Basic School.

The studies of Licínio LIMA (1992; 1998 and 2003) on organisation and participation in the Portuguese Secondary School represent the main basis for our study. His study made the inventory of the configuration of ways of creating rules and forms of participation in school, and proposed the dispute between “announced participation” and “practised participation”

Considering this source, the three main goals that we want to achieve in our study are the following:

- to analyse the contribution of the theory of the political systems (chapters II to V) and of the organisational theory (chapter VI) to a participation / non-participation theory in the organisations and, particularly, in the educational organisations;

- to analyse the representative forms of the State and Educational Administration in Primary school in our study. In order to achieve this, one took into account the contributions of the theory on political systems, hypothesising the existence of substantial differences in the two periods for study: 1926-1974, corresponding to the authoritarian and administrative State and 1974-1995, corresponding to the socio-liberal and democratic pluralist State (chapters VII to IX).

- to compare the “official participation attributed” with “the practised participation”, based on interviews applied to two groups of 12 teachers: one group of teachers that taught between 1946 and 1990 and the other that taught between 1960 and 1995 (chapter X).

In chapter I, the author conceptualises the problematic of the participation as a strategy of social and personal development related to the educational process and to the democratisation of society, focusing on the threats of



Neoliberalism and managerial movements for efficiency and productivity, which co-opt and manipulate the participation as a social management technology.

Due to the temporal extension of this study, the author uses three theoretical approaches: the structural-functional approach, compatible with the rational-bureaucratic-mechanical systems; the strategic action approach, compatible with the systems just mentioned, and with the professional bureaucracies; the political approach, compatible with the professional bureaucracies and with the loosely coupled systems.

The main conclusions of this study are the ones that follow:

1) the strategic action of the 'actors' overlap the restraints imposed to school in the first term; 2) the partial freedom of the 'actors' in the pedagogical area was preserved in that term; 3) the Portuguese Primary School, in the second term, tends to professional bureaucracy and to 'ad hoc' management, inside school, and to the System weakly articulated, among schools; 4) these characteristics allowed an effective participation in the curricular / pedagogical management, only limited by the shortage of material and financial resources.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todos os Professores do Ensino Primário e do 1º Ciclo do Ensino Básico, obreiros primeiros da nossa cultura e da nossa paz, em homenagem às difíceis condições em que trabalharam e em que ainda trabalham, a maior parte deles.

Dedico-o ainda aos meus orientadores, Professores Doutores Licínio Lima e João Formosinho, em homenagem ao seu universalismo cultural e à sua dedicação à causa da educação.

Dedico-o finalmente à minha esposa, Maria da Conceição, que partilhou comigo quase toda a sua vida de professora do ensino primário / 1º ciclo e da educação especial, e me fez despertar para a necessidade de aprofundarmos o estudo da educação na infância como alicerce de toda a educação.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1-29</b>
1. As motivações do estudo	1
2. O objecto do trabalho de investigação	4
3. O problema	6
4. Os objectivos do trabalho	8
5. Princípios estruturantes da investigação	9
6. A operacionalização do problema	22
6.1. As hipóteses	22
6.2. As variáveis	23
7. A realidade a estudar	25
7.1. Os limites temporais do estudo	25
7.2. As fontes do estudo	25
8. A metodologia	26
9. Abordagem teórica tripla	27
 <b>CAPÍTULO I - A participação, um valor a defender</b>	 <b>31-51</b>
1. A participação, um valor a defender	31
2. A participação como estratégia de construção da autonomia e do desenvolvimento pessoal, social e comunitário e da democratização da sociedade	44
 <b>CAPÍTULO II - O Estado Absoluto e a construção da soberania e de uma teoria da não-participação</b>	 <b>53-69</b>
1. A instituição do Estado Moderno e a construção do conceito de soberania nacional e absoluta.	54
2. Soberania como capacidade para o exercício do poder e da autoridade do Estado sobre a Sociedade Civil e sobre a Administração Pública.	57
3. As teorias da Soberania no Estado Absoluto ou de Império, e da não-participação dos cidadãos na sua definição	59
3.1. Jean Bodin, a República Soberana e a construção do Estado Absoluto	60
3.2. Thomas Hobbes e o «Deus Mortal»	65

<b>CAPÍTULO III - A construção da soberania no Estado Autoritário e no Estado Totalitário e a limitação da participação</b>	71-142
1. As teorias da Soberania no Estado Autoritário: - participação limitada ou não participação	70
1.1. Jean-Jacques Rousseau e a transformação da soberania do Estado Democrático em Estado e Soberania autoritários	74
1.2. Emmanuel Kant e a infalibilidade do Monarca	79
1.3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel e a realização da Sociedade Civil no Estado de Direito	84
1.4. A Contra-Revolução, o Absolutismo Democratizado e os Nacionalismos	92
1.4.1. A Contra-Revolução	95
1.4.2. O Absolutismo democratizado dos cesarismos napoleónicos	97
1.4.3. Nacionalismos	99
1.5. O <i>tipo ideal</i> da Soberania do Estado Autoritário no Século XX	102
2. A Soberania Absoluta e a negação da participação no Estado Totalitário	110
2.1. As origens do Estado Totalitário	110
2.1.1. Os contributos anteriores a 1830	110
2.1.2. O Contexto político-social e científico, de 1830 a 1920	112
2.1.3. Marx, a participação na Revolução e a supressão da Sociedade Civil	116
2.1.4. Nietzsche e a vontade do «Super-homem»	127
2.2. O tipo ideal da Soberania Absoluta do Estado Totalitário	132
3. Conclusão: o Estado e a Soberania não participados	140
 <b>CAPÍTULO IV - O liberalismo como teoria do Estado de Soberania Limitada e como teoria da participação representativa</b>	145-219
1. Emergência histórica do liberalismo	146
2. O percurso histórico do liberalismo e a dinâmica liberal	153
2.1. O liberalismo económico	154
2.2. O liberalismo político clássico	164
2.2.1. O Pré-liberalismo comunitarista de João Altússio	164
2.2.2. O Liberalismo Aristocrático	165
2.2.3. O utilitarismo Clássico	170
2.2.4. As teorias dos direitos humanos	185
2.2.5. O Ultraliberalismo	187
3. Características gerais do Estado Liberal Clássico	192

3.1. Um estado de autonomia instituinte e de soberania limitada e contratualizada	192
3.2. O Estado de Direito e o princípio da legalidade	199
3. A soberania nacional	201
3.4. A divisão de poderes	202
3.5. Os direitos fundamentais dos cidadãos	210
3.6. Racionalização e centralização administrativas	211
4. Conclusão	216

## **CAPÍTULO V - O Estado Democrático como Estado de soberania contratualizada entre indivíduos livres, iguais e cidadãos**

221-313

1. O desafio da democracia	222
2. Origem, emergência e percurso da democracia	232
3. Modelos de democracia	249
3.1. A Democracia Ateniense	255
3.2. O Republicanismo	257
3.3. A Democracia e a participação Directas	254
3.4. Do Liberalismo Democrático à Democracia Liberal	262
3.4.1. Emmanuel Sieyès: soberania nacional, representação e mandato livre	263
3.4.2. Benjamin Constant: liberdade dos modernos, representação democrática e liberdade – autonomia	266
3.4.3. Alexis de Tocqueville: democracia e igualdade, ditadura da maioria e dos administradores e autonomia comunitária	271
3.5. A Democracia Liberal	279
3.6. As revisões da Teoria Liberal da Democracia e da participação	283
3.6.1. A Teoria Elitista da Democracia	284
3.6.2. A Teoria Pluralista ou poliárquica da Democracia	287
3.7. A Democracia Liberal-Social	289
3.8. A Democracia Participativa/ Deliberativa	296
4. Conclusão: a democracia prisioneira da liberdade?	307

## **CAPÍTULO VI - Da participação na instituição do Poder Político à participação nas Organizações**

315-383

1. Contributos da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações	315
2. A extensão da participação à Administração Pública e à Sociedade	324



3. O contributo da teoria organizacional para uma compreensão do fenómeno participativo, para uma topologia e para uma tipologia da participação	339
3.1. A participação nas organizações vista à luz dos modelos de participação da teoria política, aplicados aos modelos analíticos e às configurações estruturais	342
3.2. O conceito de participação e sua topologia	366
3.3. Quadro operacional de análise e tipologia da participação	374

## **CAPÍTULO VII - Princípios político-administrativos e político-educacionais do Estado, entre 1926 e 1995** 385-436

1. A dinâmica político-administrativa	386
1.1. O Estado Novo (1930 – 1974)	386
1.1.1. O Estado autoritário, administrativo e de pluralismo limitado	386
1.1.2. A teoria das elites e das desigualdades naturais	390
1.2. A República Democrática e Pluralista (desde 1974)	392
1.2.1. Os princípios da democracia política e da organização administrativa	392
2. A Evolução do Estado e da Administração, entre 1926 e 1995: do Estado Autoritário centralizado ao Estado Democrático Pluralista Liberal Social	397
2.1. A Evolução Político-administrativa	397
2.1.1. O Estado Novo	397
2.1.2. A República Democrática e Pluralista	406
2.2. A evolução político-educacional	419
2.2.1. O Estado Novo	419
2.2.2. A dinâmica evolutiva da República Democrática e Pluralista	425
2.3. Indicadores evolutivos	430
3. Conclusão	431

## **CAPÍTULO VIII - A participação decretada pelo Estado aos professores: o governo da escola** 439-502

1. A configuração organizacional da escola primária estatal	440
1.1. O estatuto da Escola face ao conjunto da Administração da Educação Primária	440
1.2. A escola primária, entre a burocracia mecânica e a burocracia profissional	444
1.2.1. Os momentos mais marcantes na evolução da relação da Administração com os professores	444

1.2.2. A organização do poder nas escolas	465
1.3. As atribuições e competências dos professores: a fractura administrativo-burocrática e organizacional pedagógica	470
1.3.1. O domínio administrativo-burocrático	471
1.3.2. A escola primária actual, de burocracia profissional limitada a burocracia profissional próxima da «adhocracia», no domínio organizacional-pedagógico	477
1.4. O estatuto sócio-profissional dos professores	485
2. Conclusão	502

<b>CAPÍTULO IX - A participação decretada aos professores: a organização do processo de ensino</b>	<b>505-548</b>
1. A limitação da participação no Estado Novo	506
1.1. A formulação dos objectivos educativos	506
1.2. Selecção e organização de conteúdos	507
1.3. Organização das estratégias de ensino-aprendizagem	510
1.4. A organização dos grupos de alunos	516
1.5. A organização do tempo escolar	516
1.6. A organização do espaço escolar	518
1.7. A organização dos materiais de ensino	520
1.8. A relação escola-comunidade	523
1.9. A organização da avaliação dos alunos	525
1.10. Contradições entre o movimento de renovação educacional na década de sessenta e as estratégias organizacionais utilizadas	529
2. A participação dos professores na organização do processo de ensino no segundo período (1974-1986)	533
2.1. Selecção e formulação de objectivos	533
2.2. Selecção e organização dos conteúdos curriculares	534
2.3. Selecção e organização das estratégias de ensino-aprendizagem	534
2.4. A organização dos grupos de alunos	535
2.5. A organização dos tempos escolares	536
2.6. A organização do espaço escolar	538
2.7. A organização dos materiais de ensino	539
2.8. A escola serviço local do estado cooptadora da comunidade	540
2.9. A organização da avaliação dos alunos	542
3. A reforma curricular de 1989	546
4. Conclusão	547

<b>CAPÍTULO X - A participação praticada pelos professores, entre 1947 e 1995</b>	551-589
1. Introdução	551
2. As áreas e objectivos da entrevista	554
3. Aspectos relevantes referidos aos domínios considerados	555
3.1. Área de administração dos professores	555
3.2. Área de administração da escola	562
3.3. Área de administração do currículo	568
3.4. As relações escola/ famílias/ comunidade	574
4. Conclusão	575
Resposta-modelo à entrevista	581
 <b>CAPÍTULO XI - CONCLUSÃO</b>	 591-601
1. Contributos da teoria e da sociologia política	593
2. A teoria político-administrativa	596
3. As consequências organizacionais	597
4. A administração da escola primária	598
 <b>REFERÊNCIAS</b>	 603-651
Referências bibliográficas no domínio sócio-político, sócio-organizacional e educacional	603
Fontes primárias sobre as teorias políticas	531
Referências sobre o Estado Novo	637
Referências sobre a República Democrática e Pluralista	644
 <b>ÍNDICE DOS QUADROS</b>	
Quadro nº 1: Comparação entre o Estado Absoluto, o Estado Autoritário e o Estado Totalitário	141-142
Quadro nº 2: Formas de Democracia, participação e realização da Educação	311-312
Quadro nº 3. Categorias políticas contextualizadoras da participação, seus graus de intensidade e teorias políticas que as suportam	322-323

Quadro nº 4: Formas de organização do poder decisional na administração Pública e sua relação com as formas de autonomia	334-335
Quadro nº 5: Modelos Organizacionais de Escola, segundo Licínio Lima	347
Quadro nº 6: Interação entre modelos da Teoria Política, Configurações estruturais, Modelos analíticos, Imagens organizacionais e formas de participação	368-369
Quadro nº 7: Formas de participação na organização/instituição (modelo operacional de análise)	376
Quadro nº 8: Áreas organizacionais da escola, suas subáreas, atribuições e estruturas implicadas	377-383
Quadro nº 9: Principais temas legislativos no sub-período 1926-1935	419-420
Quadro nº 10: Evolução das habilitações académicas dos portugueses, por idades, expressas em percentagem do total da população para cada grupo de idades	434
Quadro nº 11: Formação da População Portuguesa, por NUTS I e II, expressa em graus de instrução não alcançados e percentagem relativamente ao total da população	434
Quadro nº 12: Formação da População de algumas regiões, expressa em graus de instrução e percentagem de população para cada grau relativamente à população total	435
Quadro nº 13: Formação da população portuguesa, segundo as NUTS I e II, expressa em graus de instrução e percentagem de população para cada grau relativamente à população total	436
Quadro nº 14. Competências gerais dos Professores do Ensino Primário/ 1º Ciclo, entre 1919 e 2005	478-480
Quadro nº 15: Evolução dos vencimentos líquidos dos professores, no início e no fim da carreira, em euros	498
Quadro nº 16: Evolução percentilada do estatuto remuneratório dos Professores do Ensino Primário, depois de já exponenciados os vencimentos de acordo com as taxas de inflação	499
Quadro nº 17: Comparação dos vencimentos anuais ilíquidos dos Professores do Ensino Primário na UE 15 (1998), em função do custo de vida de cada país	500
Quadro nº 18: Comparação dos vencimentos anuais ilíquidos dos Professores do Ensino Secundário na UE 15 (1998), em função do custo de vida de cada país	501
Quadro nº 19: Caracterização geral dos dois Grupos de professores entrevistados	553

Quadro nº 20: Caracterização individual dos professores entrevistados	577
Quadro nº 21: Adequação dos conteúdos da entrevista aos domínios organizacionais seleccionados	579
Resposta-modelo à entrevista	581

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo nº 1: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1919	653
Anexo nº 2: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1928	654
Anexo nº 3: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1930	655
Anexo nº 4: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1931	656
Anexo nº 5: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1932	657
Anexo nº 6: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1943	658
Anexo nº 7: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1943 e em 1960	659
Anexo nº 8: Organização do Curso de Formação de Professores em 1980	660
Anexo nº 9: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1921	661
Anexo nº 10: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1927	662
Anexo nº 11: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1928	663
Anexo nº 12: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1929	664
Anexo nº 13: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1937 em 1960	665
Anexo nº 14: Organização do currículo do Ensino Primário, entre 1976 e 2001	666



## SIGLAS USADAS

AP	Administração Pública
ASE	Acção Social Escolar
DDE's	Direcções de Distrito Escolar
DE' s	Direcções Escolares
DLE's	Delegações Escolares
CAE's	Centro(s) de Área Educativa (Coordenação(ões) a partir de 1998)
CE	Conselho Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPTV	Ciclo Preparatório Via Televisão, sucessor, em nome da Telescola e antecessor, também em nome do EBM (Ensino Básico Mediatizado)
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988)
D.G	Diário do Governo
DL.	Decreto-lei
DR	Diário da República
DEC	Decreto
DESP	Despacho
DGAE	Direcção Geral de Administração Escolar
DGAP	Direcção Geral de Administração e Pessoal
DGCE	Direcção Geral das Construções Escolares
DGEB	Direcção Geral do Ensino Básico
DGEP	Direcção Geral do Ensino Primário
DGEPN	Direcção Geral do Ensino Primário e Normal
DGP	Direcção Geral de Pessoal
DSPRI	Direcção de Serviços do Ensino Primário
FPCE	Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
GEP	Ex-Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
IASE	Instituto de Acção Social Escolar
IGE	Inspecção Geral de Ensino
IIE	Ex-Instituto de Inovação Educacional
INCM	Imprensa Nacional - Casa da Moeda
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEIC	Ministério de Educação e Investigação Científica
MEN	Ministério da Educação Nacional
MEU	Ministério da Educação e Universidades
MIP	Ministério da Instrução Pública
NEE` (s)	Necessidade(s) Educativa(s) Especial(ais)
DDE's	Directores de Distrito Escolar
DE's	Directores Escolares
DLE's	Os Delegados Escolares
SZE's	Secretarias de Zona Escolar

## **ASPECTOS FORMAIS**

Chamamos a atenção para os dois seguintes aspectos na forma deste trabalho:

1. N texto principal, traduzimos os autores com obras em língua estrangeira. A responsabilidade da tradução é nossa. No entanto, sempre que os citamos em nota, referimo-los na língua de acesso, por vezes, traduções em Francês de livros originais, em Inglês, ou os originais nesta língua ou em outras.

1. Sempre que acedemos a uma obra, através de uma publicação ou de uma tradução ou até de uma publicação mais recente, usámos como critério referir os autores pela data da publicação original e pela data da obra de acesso. Por ex.: ROUSSEAU (1763 – 1973).

## DECLARAÇÃO

Nome: Henrique da Costa Ferreira

Endereço electrónico: [Henrique.ferreira@ipb.pt](mailto:Henrique.ferreira@ipb.pt) Telefone: 91 944 14 37 / 273 323 935

Número do Bilhete de Identidade: 3638037

Título da Tese de Doutoramento: A Administração da Educação Primária entre 1926 e 1995: a Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo

Orientador(es): Professores Doutores Licínio Lima e João Formosinho Simões

Ano de conclusão: 2005

Ramo de Conhecimento do Doutoramento:

Educação – Organização e Administração Escolar

Declaro que concedo à Universidade do Minho e aos seus agentes uma licença não-exclusiva para arquivar e tornar acessível, nomeadamente através do seu repositório institucional, nas condições abaixo indicadas, a minha tese ou dissertação, no todo ou em parte, em suporte digital.

Declaro que autorizo a Universidade do Minho a arquivar mais de uma cópia da tese ou dissertação e a, sem alterar o seu conteúdo, converter a tese ou dissertação entregue, para qualquer formato de ficheiro, meio ou suporte, para efeitos de preservação e acesso.

Retenho todos os direitos de autor relativos à tese ou dissertação, e o direito de a usar em trabalhos futuros (como artigos ou livros).

Concordo que a minha tese ou dissertação seja colocada no repositório da Universidade do Minho com o seguinte estatuto (assinale um):

2. Disponibilização imediata do conjunto do trabalho para acesso mundial, com reserva dos direitos de autor.

Universidade do Minho, 30 de Outubro de 2005

---

# INTRODUÇÃO

## Sumário do Capítulo

1. As motivações do estudo
2. O objecto do trabalho de investigação
3. O problema
4. Os objectivos do trabalho
5. Princípios estruturantes da investigação
6. A operacionalização do problema
  - 6.1. As hipóteses
  - 6.2. As variáveis
7. A realidade a estudar
  - 7.1. Os limites temporais do estudo
  - 7.2. As fontes do estudo
8. A metodologia
9. Abordagem teórica tripla

## 1. As motivações do estudo

O tema da participação parece ser um dos mais antigos e pregnantes temas de reflexão e investigação na área da política, da organização e da educação, ao longo do Século XX <sup>1</sup>.

Usada e interpretada em diferentes domínios científicos, a palavra participação ganha significados e valorizações diferentes conforme a perspectiva epistemológica e social de cada um desses domínios, os quais poderão ir desde: a união mística, na religião e no mito; à comunhão da mente com o mundo das ideias, na filosofia platónica; à posse de propriedade (acções e obrigações), em economia; à partilha, divisão, limitação e contratualização de poderes, em política; ao envolvimento

---

<sup>1</sup> Na área da política, o tema será tão antigo quanto a discussão teórica da divisão de poderes, a qual, no nosso estudo, remonta pelo menos a Cromwell (1648) e a John Locke (1690). No campo da educação, o tema foi estudado pelo menos desde o início do Século XX, por Maria Montessori e Ovide Decroly na perspectiva do envolvimento na acção e da energética do comportamento, mas é John Dewey quem, logo em 1916, introduz a perspectiva da participação nas decisões, perspectiva alargada e explorada entre 1933 e 1940, por Kurt Lewin, Ronald Lippit e Ralph White (1939), aos estilos de liderança. Já no campo organizacional, serão Elton Mayo e seus colaboradores quem, através das 3ª e 4ª fases da «*Experiência de Hawthorne*» (1929-1932), na empresa Westinghouse Electric, inicia o estudo da importância da participação na perspectiva da satisfação no trabalho e da energética do comportamento para, de seguida, a alargarem à participação consultiva como forma de tomada de decisões e de envolver os trabalhadores na sua execução. Experiência que foi continuada, entre outros, por Kurt Lewin, Ronald Lippit e Ralph White (1939).

afectivo, cognitivo e sensório-motor em tarefas educativas ou no trabalho nas organizações sociais, entre elas as da educação; à do contributo em ideias para melhorar o ambiente social e a produtividade nas organizações sociais; à da intervenção na formulação, votação, execução e controlo de decisões políticas e político-organizacionais.

Sequencializando estas diferentes perspectivas, caminharíamos de uma participação alienante, no mito, para a possibilidade de uma participação autónoma, afirmativa e limitativa do poder dos outros, em política, e nas organizações sociais, entre elas a Administração Pública e a Administração da Educação.

No domínio científico do nosso trabalho – o Estado e a Administração da Educação, sob o ponto de vista da participação dos professores -, a palavra participação aparece referida em contextos diversos e com valorizações semânticas díspares, recomendando a busca de objectividade ou de intersubjectividade possível no interior de cada campo contextual. No entanto, será possível sequenciar formas de participação desde o seu sentido alienante ao seu sentido mais autónomo e reivindicativo.

Não raro, a participação no processo de ensino-aprendizagem é entendida como envolvimento energético-afectivo e como condição de motivação para o trabalho cognitivo e sensório-motor inerente à aprendizagem.

Outras vezes, ela é associada à própria energética da acção, individual ou colectiva, nas actividades escolares, uma condição julgada indispensável para a aprendizagem pela necessária implicação multidimensional da criança (bio-sensório-cognitivo-afectivo-motora) na acção.

Outras perspectivas interpretam a própria acção como primeiro passo do processo fenomenológico do conhecimento, que só se realizará quando a reflexão sobre os resultados da acção permitir a tomada de consciência da transformação da pessoa.

Se nestas três perspectivas sobre a participação em educação existe em comum o envolvimento, a dimensão sócio-afectivo-motora ou energética do comportamento, e a conscientização e a auto-transformação pessoal e interpessoal, uma quarta perspectiva, ligada à dinâmica da relação professores-alunos, reenvia-nos, alertando-nos, para o fenómeno de uma participação dos alunos, consistindo na resposta aos estímulos do professor ou na evidenciação de interesse – ou de pseudo-interesse - no decurso das actividades de ensino-aprendizagem, isto é, reenvia-nos para uma participação-adesão ou para uma simulação da participação-adesão, conduzida, e potencialmente manipulada pelos professores, mas também pelos alunos.

Uma quinta perspectiva da participação, consiste numa dinâmica de interacção entre professores e alunos, em que os professores fazem perguntas para ouvir



opiniões mas reservam para si o direito e o poder de decidirem, produzindo ou não nos interlocutores uma sensação estranha de terem sido usados, gerando-lhes eventualmente um sentimento de repulsa por tal participação, a que chamaremos participação submissiva.

Uma sexta perspectiva sobre a participação confere ao potencial participante o estatuto de interlocutor, institui formalmente o processo de intercomunicação em torno de um problema mas o coordenador do processo – pode ser o professor acerca dos objectivos de uma visita de estudo - bate em retirada dizendo que vai reflectir sobre todos aqueles dados para tomar uma decisão.

Uma sétima perspectiva sobre a participação estabelece que as decisões são tomadas por todos os envolvidos na acção ou na situação, sob regras que eles próprios estabelecem ou não, mas a implementação das decisões é executada por outros ou por apenas alguns dos decisores, que podem, intencional ou inadvertidamente, desvirtuar o espírito da decisão ao longo do processo da concepção, execução e avaliação dos resultados, como parece ocorrer, muitas vezes, com a planificação e execução do currículo nacional e com o planeamento estratégico.

Finalmente, uma oitava perspectiva sobre a participação – que é a que vai ser usada neste trabalho - entende que todos os envolvidos num processo devem preparar e tomar as decisões, sob regras que eles próprios estabelecem mas defende que, para haver alguma continuidade entre a concepção das decisões e a sua execução, se torna necessário que sejam os mesmos que tomam as decisões a controlar a sua execução, havendo, mesmo assim, margens para desvios, por razões diversas.

Estas diferentes perspectivas sobre a participação evidenciam que ela continua objecto de vivos debates, tanto no que respeita aos seus fundamentos como no que respeita aos seus processos, como ainda no que respeita às relações de poder, de autonomia e de heteronomia que, a seu pretexto, se estabelecem.

Neste sentido, com este estudo, também pretendemos contribuir para o debate dos significados e implicações do conceito de participação e do processo da participação. Quisemos saber – ou tentar saber – se os Professores da Educação Primária, enquanto grupo profissional objecto de muitas decisões do Estado e da Administração Educativa e enquanto agentes dessa Administração na prestação de serviços educativos aos alunos e aos pais destes, têm ou não um papel co-determinante nas decisões político-estratégicas e organizacionais da Administração Educativa e no processo organizacional da Escola Primária e do Currículo Escolar.

Considerando a dimensão político-expressiva da participação, o que remete para a interacção disciplinar, entendemos que deveríamos tentar abordar estas

questões pela conjugação das áreas científicas da Teoria Política, da Teoria Sócio-Organizacional e da Teoria Educacional.

Esta perspectiva radica no facto de entendermos que as organizações do Projecto de Sociedade <sup>2</sup> – e, no nosso estudo, só abordamos a organização estatal da educação primária -, não serão sócio-politicamente autónomas do poder político-administrativo que as coordena, ainda que possam ter desde alguma a muita autonomia relativa, conforme os graus de autonomia que lhes foram político-administrativamente atribuídos (cf Capítulo VI) ou conforme as *participações auto-instituída e praticada* pelos «actores».

Por outro lado, os dois factos novos dos últimos quinze anos, a queda do «Muro de Berlim», em 1989, e a emergência de um terrorismo de um novo tipo, iniciado em 11 de Setembro de 2001, recomendam-nos um olhar mais atento para o fenómeno político como condicionante importante do social, tanto mais que os pressupostos político-organizacionais do Estado, da Administração Pública e, dentro desta, da Administração da Educação, do pós-II Guerra Mundial, têm sido postos em causa, de forma relativamente violenta, primeiro pela pretensa legitimação do neo e ultraliberalismo (e com eles também uma visão conservadora da escola), atribuída ao «11 de Setembro» por alguns arautos do capitalismo mundial, e segundo pela reemergência dos temas securitários e autoritários na reorganização interna e externa dos Estados, com perigos anunciados para, pelo menos, três dos direitos fundamentais do liberalismo e da democracia, a saber, a liberdade, a tolerância e a segurança.

## 2. O objecto do trabalho de investigação

Com a investigação que aqui apresentamos foi nosso propósito estudar a organização da Administração da Educação Primária (1º Ciclo da Educação Básica, a partir de 1973/74), entre 1926 e 1995, e particularmente a participação dos professores nessa administração, incidindo particularmente na administração da escola e do currículo.

Com base em Licínio LIMA (1992), partimos do pressuposto da impossibilidade de analisar eficazmente o problema da participação dos professores

---

<sup>2</sup> Em Administração Pública e em Administração da Educação, a tomada em consideração do conceito de Projecto de Sociedade parece-nos fundamental na medida em que os seus valores permitir-nos-ão avaliá-lo face aos requisitos formais de uma administração democrático-participativa e permitir-nos-ão também avaliar a administração realizada face aos valores de tal Projecto de Sociedade. Este devemos tomá-lo como o conjunto de princípios, de orientações e de valores que uma sociedade organizada em Estado-Comunidade deliberou instituir, através da sua Administração Pública e através, pelo menos, das suas organizações não-estatais de interesse público, devendo ainda procurar estendê-los às organizações não-estatais de interesse privado.

na organização da escola e do currículo no mero âmbito da «*autonomia*» e da «*participação decretada*» ou formal (Licínio LIMA, 1992: 283; João BARROSO, 1995) pois tal abordagem não considera: nem os desvios de tradução interpretativa, nem as «*infidelidades normativas*» (Licínio LIMA, 1992: 171), nem a «*autonomia*» e a «*participação praticada*» (Licínio LIMA, 1992: 160-163 e 181<sup>3</sup>; João BARROSO, 1995) nem ainda a actuação estratégica dos «actores» (as quais podem confirmar ou desmentir a realização da autonomia e da participação decretada), nem, por fim, aquilo a que chamaremos *participação auto-instituída* pelos professores, consistindo na criação de princípios e regras de acção que não se instituem por oposição ou por desvio à participação formalmente prevista mas ocupando espaços de liberdade ainda não preenchidos ou resultantes das omissões e ambiguidades da lei e dos regulamentos.

Tomamos pois a participação auto-instituída como variante da participação praticada, conceito suficientemente abrangente para englobar aquela, com o enfoque que acabámos de referir, e que permite transformar a escola num «*locus de produção de normas*»<sup>4</sup> (Licínio LIMA: 1992: 169-170).

---

<sup>3</sup> Os conceitos de «*infidelidade normativa*» e de «*participação praticada*» obtivemo-los também em Lima (1992). O primeiro, como significando «*contraponto ao normativismo burocrático*» (p. 171), que pode chegar à «*fuga deliberada ao normativismo*» (*Idem*). O segundo como significando atenção ao «*plano da acção organizacional*», com «*estruturas e regras (...) tradicionalmente designadas por informais*» (pp.160-161) e «*atribuidoras de significados sociais e simbólicos emergentes das interações dos indivíduos, grupos e subgrupos*» (pp. 161-162). Considerando a «*participação praticada*», «*a análise organizacional da escola completa-se pela consideração do plano da acção organizacional efectiva; pelo estudo das suas estruturas manifestas, das regras actualizadas e dos desempenhos dos actores. Transita-se das orientações, do domínio do que deve ser, qualquer que seja a sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio daquilo que é, ou seja, para o domínio das regras efectivamente actualizadas*» (p. 163). E o autor explicita ainda a ideia: «*Trata-se de uma participação que, pelo menos, acrescenta sempre algo à participação formal e à participação não formal, podendo ser orientada em sentidos diversos aos apontados por aquelas. Ao actualizarem uma participação informal pode-se afirmar que os actores participam de uma outra forma, elegem objectivos ou interesses específicos, não definidos formalmente, orientam-se, em certos casos, por oposição a certas regras estabelecidas (...)*», (cf. p. 181)

As expressões a negrito são-no por nossa opção para transmitir a ideia do autor que, no texto original, as escreveu a itálico para as distinguir do resto do texto.

<sup>4</sup> Este é outro conceito que obtivemos em Licínio Lima (1992), no estudo já referenciado. O autor explana-o em diversos momentos da sua obra, deixando antever aos actores uma relativa margem de liberdade na execução das directivas vindas do topo da organização, seja pela destas ambiguidade, seja pelas suas contradições, seja ainda pela sua impossibilidade de tudo regulamentarem. E, «*mesmo no caso de uma execução em conformidade, a execução redundava quase sempre em uma reinterpretação, estando condicionada por múltiplos factores ( canal de comunicação, extensão e carácter da mensagem, redes de comunicação interorganizacionais, contexto organizacional e suas influências no conteúdo da mensagem, etc..*» (Lima, 1992, p.170). Ora, de uma acção organizacional em consonância com estas reinterpretações podem resultar práticas informais que criam novas regras. «*Neste sentido, diz o autor, a escola não será apenas um locus de reprodução, mas também um locus de produção, admitindo-se que possa constituir-se também como uma instância (auto) organizada para a produção de regras (não formais e informais)*» (Lima, 1992, p. 170)

A análise da participação dos professores na Administração da Escola e do Currículo é o nosso tópico final mas, para o atingirmos, julgámos instrumental a realização de outros tópicos.

Entre eles:

- a contextualização actual da importância da participação em educação e na administração e, designadamente, no processo de construção da autonomia e desenvolvimento individual e social (Capítulo I);
- a construção de um quadro de análise da administração e da participação baseado na conjugação entre a Teoria Política, a Teoria organizacional; e a Teoria educacional, conjugação que procuramos elaborar no Capítulo VI, sendo a Teoria da Soberania e a Teoria Política sido desenvolvidas nos Capítulos II a V;
- a análise das políticas educativas, das da formação dos professores e das relativas ao estatuto sócio-profissional destes.

Com o estudo que empreendemos, pretendemos contribuir para a compreensão da realidade organizacional do ensino primário, em dois períodos pressupostamente opostos político-administrativamente (1926 -1974 e 1974 - 1995), mas para os quais a análise evidenciará as rupturas e as continuidades.

Por outro lado, a nossa análise não considera a participação exterior à escola, designadamente através de associações e confederações sindicais, ainda que, pontualmente, possa referir-se a elas. Fizemos esta opção não só porque, no Estado Novo, isso seria impossível, após 1932, retirando a análise coerência interna ao trabalho, mas também porque considerámos a tarefa irrealizável, no plano do horizonte temporal de desenvolvimento deste trabalho. Ainda que ela fosse extremamente importante nos planos político e empírico da análise.

### **3. O problema**

O problema do presente trabalho foi formulado nos seguintes termos:

- sendo a Administração da Educação um subsistema da Administração Pública e constituindo esta a expressão das orientações político-administrativas do Estado, nas suas relações com a Sociedade Civil;
- constituindo-se os princípios político-administrativos do Estado Português, nos 70 anos do estudo (Estado Corporativo e de Autoridade Administrativa, entre 1926 e 1974, e República Democrática Pluralista e Estado de Direito Democrático, entre 1974 e 1995), em princípios organizacionais quer da Administração Pública, quer da estrutura da Administração da Educação, enquanto subsistema daquela;

- decorrendo, pressupostamente, o desenvolvimento organizacional da Administração da Educação Primária, nos seus diferentes níveis organizativos e funções administrativas, daqueles princípios organizacionais;
- tendo sido tais princípios traduzidos em objectivos pretendidos como sistemas de resposta às percepções sobre as necessidades e interesses da Sociedade Civil (no âmbito do próprio conceito de Administração Pública e de Administração da Educação), e sobre as pressões do ambiente geral no qual decorrem as acções político-administrativas e organizativas, tendentes à satisfação do interesse público e/ou do Estado;
- devendo, à luz dos princípios da concertação e contrato sociais, a construção desses objectivos para a actividade organizativa, derivar de uma necessária interacção entre Estado, Sociedade Civil, agentes e destinatários da administração, expressa pela participação nas decisões, nos processos organizativos e no seu controlo, no sentido de que os princípios e objectivos organizativos respondam aos interesses e representações dos agentes envolvidos;
- sendo os professores (neste caso, os do ensino primário), os agentes de administração da educação mais próximos das populações e, por isso mesmo, os melhores conhecedores das necessidades educativas das mesmas populações;

Pergunta-se:

**QUAL A EVOLUÇÃO E CONGRUÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DO ESTADO, EM CADA UM DOS SEUS DOIS PERÍODOS, ENTRE 1926 E 1995, O PROCESSO ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E A POSSIBILIDADE / FORMAS DE PARTICIPAÇÃO / NÃO PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES DO MESMO NÍVEL DE EDUCAÇÃO NAS DECISÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS e ORGANIZATIVAS e NO CONTROLO DA EXECUÇÃO DAS DECISÕES, QUER EM TERMOS DE «PARTICIPAÇÃO DECRETADA» QUER EM TERMOS DE «PARTICIPAÇÃO PRATICADA» E AINDA NA SUA VARIANTE DE PARTICIPAÇÃO AUTO-INSTITUÍDA?**



#### 4. Os objectivos do trabalho

**Os grandes objectivos e respectivos subobjectivos do nosso trabalho são os que seguem.**

1. Contextualizar a importância da participação: enquanto processo de preparação para a cidadania / democracia; enquanto processo de tomada de decisões, de implementação de políticas, programas, projectos e acções e do seu controlo, no plano político-organizacional; e enquanto tomada de consciência reflexiva e de desenvolvimento pessoal e social, no plano educacional e social (Capítulo I).
2. Analisar a dinâmica histórica da instituição do Estado e da sua Administração Pública, desde a Modernidade, no sentido de identificar os elementos contribuintes para uma teoria da participação (análise longitudinal aos Capítulos II, III, IV e V):
  - 2.1. interpretar o processo de construção das ordens social, religiosa e política, desde a emergência da modernidade (análise longitudinal aos quatro capítulos);
  - 2.2. evidenciar a interacção entre as três ordens: a) na construção da evolução desde a poliarquia medieval para o Estado Absoluto, deste para o Estado Autoritário, deste para o Estado Liberal e deste para o Estado Democrático (Capítulos III a V; b) na construção da legitimidade da soberania do Estado sobre a Administração Pública e sobre a Sociedade Civil (Capítulo II);
  - 2.3. caracterizar estes tipos de Estado no que respeita: aos princípios organizativos da Administração Pública; à participação dos cidadãos na tomada de decisões no estabelecimento do poder do Estado e da Administração Pública; à autonomia conferida à sociedade civil; ao papel do Estado no desenvolvimento económico e social; e aos princípios organizativos da educação.
3. Identificar, na Teoria Organizacional, os principais elementos contribuintes para uma perspectiva interpretativa da participação nas Organizações Sociais e, dentro destas, problematizar a eventual diferenciação entre a participação nas Organizações do Projecto de Sociedade e nas Organizações de Projecto Privado, ao longo do Capítulo VI.
4. Estabelecer uma relação entre os modelos político-administrativos e a teoria da participação política e modelos e participação sócio-organizacionais no pressuposto da dependência relativa destes face àqueles, também ao longo do Capítulo VI.

5. Analisar a evolução político-administrativa e político-educacional do Estado Português, no período considerado (1926- 1995), comparando os dois subperíodos (1926- 1974) e 1974 – 1995), ao longo do Capítulo VII:
  - 5.1. Descrever e analisar os princípios político-administrativos estruturantes do Estado, enfocando a análise, sobretudo, para a possibilidade de participação;
  - 5.2. Identificar os princípios organizativos da política educativa e os meios da sua implementação.
6. Analisar a Administração da Educação Primária face à possibilidade de participação dos professores na definição político-estratégica da Administração e das Políticas Educativas, na organização da escola (Capítulo VIII) e na organização do currículo (Capítulo IX):
  - 6.1. identificar as atribuições e competências dos professores e caracterizar as relações de poder no interior da escola;
  - 6.2. analisar os estatutos de formação e sócio-profissional dos professores na perspectiva da sua compatibilidade com as atribuições e competências que lhes são atribuídas;
  - 6.3. caracterizar as formas de «*participação/não participação decretada*» dos professores à luz da categorização apresentada no Capítulo VI, tanto na organização da escola (Capítulo VIII) como do processo curricular (Capítulo IX).
7. Analisar a *participação praticada* na organização da escola e do processo curricular, procurando verificar pontos de coerência ou contradição entre a autonomia e a participação decretadas e a autonomia e a participação praticadas (Capítulo X):
  - 7.1. analisar os domínios e as formas da *participação praticada* e *auto-instituída*, representada pelos professores entrevistados;
  - 7.2. comparar os domínios e as formas da «*participação decretada*», da «*participação praticada*» e ainda da participação *auto-instituída*.

## 5. Princípios estruturantes da investigação

A busca de um quadro conceptual para a análise do fenómeno da participação dos professores conduziu-nos, como dissemos antes, à interacção entre a teoria política, a teoria organizacional e a teoria educacional.

Conceptualizámos o fenómeno da participação não só como processo de co-construção e de interestruturação do poder mas também de co-construção e de interlimitação da soberania ou do poder.

A nível político, esta concepção implica ou a partilha do poder com os outros ou a limitação do poder dos outros, através da formulação e tomada de decisões, por concertação ou por votação, e do controle da execução de tais decisões.

A nível organizacional, esta concepção realizar-se-á pela democratização do governo das organizações, acarretando a possibilidade de os actores, funcionários do Estado no nosso estudo, serem dotados de autonomia político-organizacional ou, no mínimo, organizacional (domínio da gestão), para poderem perseguir interesses próprios, ou para prosseguirem a implementação de concepções e de práticas que julguem mais consentâneas com a natureza dos objectivos da organização.

Mas a participação, a nível organizacional, também pode ser vista como capacidade para influenciar e modificar os objectivos e a orientação das decisões através da própria participação na execução. Neste caso, não estaremos perante um processo de participação exigindo um colégio de participação directa e universal ou de participação indirecta e representativa, onde haveria uma decisão democrática, mas sim perante o poder dos próprios intervenientes na execução que assim reorientariam esta noutras direcções e noutros objectivos, de natureza vária.

Estes dois modos de concretização da participação – participação na decisão democrática e participação estratégica na execução – têm consequências organizacionais diferentes. O primeiro conduz à democratização do processo de tomada de decisão, ao nível da direcção e da gestão ou a um dos níveis, e à consequente fragmentação do poder nas organizações, estruturando-as em grupos de concepções profissionais e ou de interesses. O segundo conduz a uma estruturação dos processos da organização e da execução com base em competências profissionais conferindo poderes específicos aos seus detentores. Nestes termos, as competências dos «actores» são poderes organizacionais próprios, equivalentes aos direitos políticos, no plano da cidadania.

Enquanto expressão de orientações formais, as competências organizacionais dos «actores», tal como as orientações oficiais de objectivos e de acção, podem ser contraditas pelas práticas dos mesmos «actores». Estas poderão desenvolver-se tanto em convergência como em divergência com as orientações, sendo que os processos da divergência podem mesmo ser claramente assumidos, praticados clandestinamente ou, pura e simplesmente, decorrer em espaços de liberdade não (ou ainda não) regulamentados.

Nos planos político e político-organizacional formais, a participação implicará pois a definição, a nível legal e regulamentar, de quadros normativos e de domínios e processos de participação. A nível organizacional, ela implica ainda a atribuição formal de domínios de autonomia no processo de desenvolvimento organizacional aos actores /funcionários.

Porém, ainda a nível organizacional, existe margem suficiente para que a participação possa ocorrer: por contravenção aos programas e às normas; por simples adaptação e modificação dos mesmos; ou ainda por criação de novas normas e programas, ocupando espaços não-regulamentados ou manipulando as ambiguidades, contradições e subjectividades das normas. E, no entanto, sendo não formal, isto é, sendo praticada e real, assumida ou mesmo clandestina, não deixará de constituir novos domínios de afirmação do poder, de limitação do poder dos outros ou de *auto* ou de *interinstituição* de novos poderes.

Esta possibilidade de ruptura entre princípios políticos e princípios político-organizacionais legais-formais e práticas de desenvolvimento organizacional, no seu todo ou em alguma das suas etapas, remete-nos para a necessidade de ampliarmos o significado da participação desde a possibilidade de intervenção no processo da preparação e da tomada de decisões para a possibilidade de participação na execução e no controlo da realização de tais decisões.

No entanto, dois problemas se levantarão relativamente à extensão da participação à execução. O primeiro tem a ver com a impossibilidade da participação dos actores em todos os processos da execução numa organização complexa. O segundo é que a participação na execução levantaria um problema à formulação e exercício do controlo: entre os objectivos da participação decretada e os objectivos da participação praticada pelo «actor», que critérios de controlo seriam introduzidos? E o contributo da teoria política, com o princípio da divisão de poderes, recomendará que não seja o executante a avaliar-se e a controlar-se a si próprio.

Com efeito, se limitarmos o conceito de participação à possibilidade de decidir nos domínios político e político-organizacional, ficará todo o restante processo de desenvolvimento organizacional a descoberto de uma possível implementação de orientações e de programas, em desconformidade com os objectivos das decisões políticas.

Esta observação das limitações da participação na decisão, quando confrontada com a implementação de decisões e de programas específicos de uma vontade política ou político-organizacional outra, evidencia o poder (explícito ou oculto) do actor / administração executiva quando, como os liberais clássicos chamaram a atenção, não se estabelecem limites à interpretação e à acção dos actores/poder

executivo (Michel CROZIER e Erhard FRIEDBERG, 1977; Erhard FRIEDBERG, 1995).

O que nos reenvia para a necessidade de associar à participação na decisão o poder de controlo da implementação desta em conformidade com os seus objectivos e orientações, sem conseguir anular todavia, de uma forma definitiva, uma margem relativamente ampla de liberdade de interpretação e contextualização por parte dos actores que executam. Até porque a própria intercomunicação cria um espaço simbólico de percepções e de representações que re-instituem a acção social e organizacional.

Significa isto que não é possível garantir a eficácia da participação em termos de levar à prática o objecto e o espírito das decisões quando não são os próprios decisores aqueles que executam as decisões? As teorias da racionalidade limitada, o próprio «efeito de Halo» e todos os distraidores de uma permanência de valores na apreciação da realidade evidenciam-nos que nem mesmo quando os decisores e os agentes da execução coincidem existem garantias absolutas de conformidade entre a decisão, a percepção, a interpretação e a acção.

Daqui concluímos que a participação na decisão só limita parcialmente o poder. Pode limitá-lo mais associando-lhe a gestão e o controlo do processo de desenvolvimento organizacional. Ou seja, transformando o actor também em decisor. Ou, no mínimo, garantir uma participação na decisão, na supervisão e no controlo.

Mas a dificuldade de uma limitação total existe quer porque as circunstâncias da execução não são sempre as mesmas quer porque a atenção e a percepção dos actores variam em função dos contextos, situações, interesses e valores, quer ainda porque as representações da acção e as suas motivações se alteram na dinâmica da comunicação e da interacção social, por vezes, de um momento para o outro.

Estas possíveis discontinuidades e incongruências entre decisão política e acção organizacional serão tendencialmente maiores quanto maior for a distância (física, temporal e escalar) entre os decisores e os executores, mesmo em sistemas ditos centralizados ou até autoritários. Não só porque as leis e os regulamentos não podem regular ao metro e ao cronómetro, mas também porque, mesmo que tal acontecesse, haveria sempre espaços de ambiguidade e contradição entre os normativos. Ou não serão as greves de zelo uma temível forma de protesto justamente pela exploração da «ditadura» do sentido explícito e da reinterpretação destes sentidos pelos «actores»?

Numa perspectiva participativa explícita, as leis e os regulamentos deverão ser enquadradores da acção e não seus controladores. Foi assim que os liberais clássicos conceberam a lei. Compatível com a autonomia e com a liberdade. Mas a luta

humana por estas não se esgota num quadro formal explícito de enquadramento das possibilidades da participação, em qualquer das suas formas.

Os «actores» das organizações poderão sempre utilizar estes quadros formais para neles inserirem práticas não previstas por quem criou estes quadros de acção e, até, boicotarem, activa ou passivamente, o cumprimento das ordens e da missão. Podem, do mesmo modo, reinterpretar o sentido das ordens, prestar-lhes uma interpretação diferente do sentido do dever a cumprir, adequá-las a um contexto pouco estruturado em termos de significação e de enquadramento da acção.

Neste sentido, a participação na execução de operações relativas a programas ou a planos de acção está longe de poder considerar-se uma não participação. A participação na execução, na qualidade de membro do corpo profissional que executa (funcionário ou trabalhador que ele seja), mesmo não sendo uma participação em grupo, ou não requerendo um processo de decisão democrática, fornece a este membro uma possibilidade real de alterar significativamente a orientação da decisão que lhe é superior.

Em consequência, o próprio funcionário detém um poder específico que lhe foi confiado por lei ou por regulamento (o estatuto, no caso dos professores) que o torna membro, agente e actor de determinados papéis e funções, os quais pode reinterpretar, contextualizar ou manipular.

No que respeita à vida interna das organizações, a participação poderá verificar-se em três domínios ou níveis organizacionais: direcção, gestão e execução. A direcção correspondendo à formulação de políticas, de orientações estratégicas e de objectivos e à preparação, aplicação, tratamento e avaliação dos meios e resultados de supervisão e de controlo. A gestão correspondendo à elaboração de projectos / programas e seus meios e processos de realização e supervisão. A execução correspondendo à realização destes programas com maior ou menor flexibilidade contextual.

No entanto, a organização ganhará maior consciência crítica e maior capacidade participativa se a supervisão e o controlo forem disseminados por todos estes três níveis organizacionais, em formas congruentes e articuladas, como contribuindo para uma clarificação e para uma confrontação entre as orientações e os objectivos intencionados e as orientações e os objectivos realizados.

Este confronto, sendo útil na perspectiva da coerência organizacional, permite levantar uma outra questão, que é a do poder estratégico da participação. A associação entre participação e decisão democrática, própria da teoria política, tem reduzido a participação a um processo de tomada de decisões em colégio. Porém, a perspectiva que aqui se adopta é a de que a participação, no interior das

organizações, ocorre também em contextos não colegiais e não grupais, podendo ocorrer por decisão individual de agir de forma diferente das orientações superiores.

Nestes termos, fica em causa a pressuposição de que uma participação na direcção é mais participativa (isto é, confere mais poder) do que uma participação na gestão e de que a participação na gestão é mais participativa do que a participação na execução. Estas pressuposições parecem-nos relevar dos modelos racionais burocráticos mecânicos, nos quais é suposta uma lógica de racionalidade e de sequenciação entre ideias ou planos intencionados e acções realizadas. E que, em qualquer dos casos, está ligada a situações onde os «actores» gozam de poucas margens de liberdade na execução.

Na realidade, a participação na execução pode oferecer um poder mais real do que a participação na direcção. É na execução que as ideias são realizadas ou não e os resultados são construídos ou não, podendo ali inverterem-se a lógica e as orientações da direcção. Os «actores» podem ter, de facto, um poder substancial na organização enquanto os agentes da direcção podem ter um poder meramente formal de definição política, o qual, se não for acompanhado da supervisão e do controlo pode transformar-se num «poder» vazio de «poder» efectivo.

O processo da participação na execução deverá então ser conceptualizado como um conjunto de possibilidades de realização que os «actores» executantes põem em prática, por razões diversas: políticas, profissionais, de interesses pessoais ou de grupo, por solidariedade, etc..

Globalmente, as motivações dos actores poderão traduzir-se numa execução em conformidade com os objectivos e com as orientações oficiais (formais) de acção ou, ao contrário, em desconformidade, instituindo os «actores», eles próprios, neste caso, novas orientações e regras, explícitas e consagradas ou implícitas e informais.

Uma execução em conformidade resultará de uma participação concordante, activa e convergente com os objectivos e orientações oficiais, a qual representará uma adesão voluntária àqueles objectivos e orientações. Tem sido chamada de participação *cooptativa* mas este adjectivo põe a ênfase na entidade que estabelece os objectivos e as orientações. Por isso, preferimos chamá-la de *execução em conformidade*.

Já uma execução em desconformidade, isto é, *divergente* em relação aos objectivos e orientações formais, pode ter várias origens.

Em primeiro lugar, pode ter origem numa *participação passiva* dos «actores» que preferem não se expor, «deixar andar, a ver no que dá». Para eles, esta participação também não é útil porque não lhes permite ir ao encontro de objectivos próprios mas representa uma participação divergente em relação aos objectivos oficiais.

Em segundo lugar, pode resultar de uma *participação activa, de resistência e de boicote*, explícitos ou dissimulados, representando uma afirmação de objectivos divergentes em relação aos oficiais.

Em terceiro lugar, pode resultar de concepções profissionais, éticas, cívicas, políticas, etc., diferentes das difundidas oficialmente, exprimindo-se em modos diferentes de exprimir e de realizar as funções e as tarefas propostas. Tratar-se-á de uma *participação profissional, divergente*.

Em quarto lugar, os «actores» podem imprimir à execução objectivos estratégicos próprios que vão de encontro aos seus interesses ou às suas estratégias pessoais. Esta participação consistirá numa participação estratégica na execução, afirmando-se como *participação política, divergente*.

Uma participação divergente será sempre não-formal porque não respeita as regras estabelecidas a nível oficial. Pode resultar de relações meramente informais geradas a partir dos próprios contextos de execução ou em outros factores não formais, ou pode resultar de uma participação auto ou interinstituinte, consagrando regras não formais.

Do que acabámos de expor deduz-se que as formas de participação em conformidade, de participação passiva, de participação informal, de participação não-formal consagrada e de participação resistente clandestina são possíveis mesmo em regimes políticos e organizações autoritários. Enquanto que as outras formas de participação exigem contextos organizacionais menos estruturados. Nas burocracias profissionais e nas «adhocracias», estes contextos são mesmo remetidos para a profissionalidade dos «actores», podendo estes introduzir na acção outras orientações, desde estratégicas a políticas e a micropolíticas.

A questão da convergência / divergência da participação face aos princípios formalmente definidos como enquadreadores da acção parece-nos fundamental porque ela consubstancia um dos aspectos de dissonância entre a teoria político-constitucional e a teoria organizacional. Com efeito, a teoria político-constitucional define princípios de actuação de indivíduos autónomos e livres, pelo menos no quadro dos Estados Liberal e Democrático.

Já a análise organizacional não poderá ser dissociada do estatuto profissional do participante e da relação entre participante e proprietário / gestor. Seja no domínio estatal - das organizações do projecto de sociedade -, seja no domínio não-estatal - das organizações de projecto privado -, existirá um contrato de trabalho que definirá linhas de actuação, direitos e deveres que condicionarão a liberdade de divergir por parte do funcionário/ empregado e que não deixarão de ter estrutura formal e profissional.

Sabemos, apesar disso, que a liberdade possível dos actores não se esgota aí. Sabemos não só que a probabilidade de dissonância entre comportamentos formais



previstos e comportamentos reais realizados existe, como também que pode resultar ou de utilizações possíveis de domínios de acção não-regulamentada ou de interpretação de espaços de ambiguidade legal ou regulamentar, ou ainda desvios assumidos frontalmente ou praticados informal e ocultadamente.

No plano formal, a divergência face aos objectivos e aos processos organizacionais dificilmente será assumida explicitamente, a menos que se trate: 1) de organizações do projecto de sociedade, onde este projecto esteja vinculado aos «ethos» liberal e democrático e que os funcionários não corram riscos na assunção da divergência; 2) de domínios de acção e procedimentos previstos, genérica ou especificamente como meios para alcançar os fins oficiais, em contextos burocrático-profissionais ou «adhocráticos».

Neste sentido, o estudo do estatuto profissional dos possíveis participantes será um peça fundamental na análise da condições para a participação, reenviando tanto para a análise das relações institucionais de trabalho e contratuais como do modelo político-administrativo das organizações, como da natureza e estrutura do poder nestas instituído como ainda das atribuições e competências dos actores/funcionários.

No contexto do Estado Autoritário, a delimitação do poder dos subordinados pela descrição das competências, a centralização da decisão e a estrutura hierárquica parecem compatíveis com os modelos da administração «*taylorista*» e organizacional burocrático em que a construção da ordem social se processa por *heteroinstituição*.

O desapossamento da propriedade por parte dos funcionários e o seu estatuto de pessoas ao serviço de objectivos e interesses de outrem remetem para formas de participação formal não-política e não-estratégica, compatíveis com domínios de acção e procedimentos previstos, genérica ou especificamente e com técnicas de gestão para gerar convergências de perspectivas, adesão aos objectivos, coesão organizacional, etc., ficando apenas espaço de participação nas margens de liberdade derivadas de domínios não-regulamentados, de contradições entre normativos e para as participações informal, clandestina e dissimulada.

No contexto do Estado liberal, a construção da ordem social processa-se por *acção interinstituinte* entre indivíduos livres e iguais, na base da propriedade ou dos poderes próprios. Os modelos organizacionais compatíveis parecem ser os modelos político e corporativo-representativo. O estatuto profissional dos indivíduos será então um de entre: co-gestores, auto-gestores em grupo, sócios de cooperativa, detentores de sociedade por acções.

Neste Estado Liberal e nestes modelos organizacionais a construção das dimensões política e estratégica processar-se-á por representação e luta de interesses, conduzindo, regra geral, à prevalência dos mais fortes, procurando estes

plasmar em normativos o seu poder, com o qual, enquanto actual, tentam limitar o poder («soberania») dos outros.

Também aqui as possíveis descontinuidades e contradições entre conceptores e executores conduzem quer à emergência do poder dos gestores como artífices operacionais das políticas/ opções estratégicas e obstaculizadores/ enviezadores, muitas vezes, de uma implementação em conformidade (com os méritos e desvantagens possíveis), quer à possível reinterpretação e reorientação de tarefas e procedimentos em função de interesses e concepções de gestores intermédios e actores, o que não deixa de constituir também uma possibilidade de reorientação estratégica da acção.

O Liberalismo e o Estado Liberal legaram-nos pois a mensagem de que é necessário adequar as organizações aos interesses, necessidades e espírito das comunidades e das populações, instituindo-se um estado Coordenador Central que permita o máximo de autonomia e de liberdade nos escalões intermédios e mais baixos. O corporativismo, o associativismo, o comunitarismo, o municipalismo, a devolução de poderes e a descentralização são pois tópicos das agendas liberal e liberal-democrática. No centro da sua discussão e justificação estão a representação, a associação e a luta por interesses. Neste sentido, a concepção da participação como representação e luta de ou por interesses, individuais ou em grupo, é um tópico liberal.

O Estado Democrático, a partir de finais do Século XVIII, constituiu-se pela síntese entre Estado Autoritário e Estado Liberal. Sendo necessário apaziguar as relações sociais em conflito em consequência da luta pela posse de riqueza e de poder e em consequência dos males sociais que essa luta causava, era imperioso criar uma ordem social baseada na partilha de um projecto de valores que salvaguardasse a liberdade de acção individual e de grupo mas que permitisse, ao mesmo tempo, a construção de uma «casa comum» onde todos pudessem viver com um mínimo de direitos e garantias.

A reinvenção democrática contemporânea teve pois o mérito de abrir a porta à resolução de grande parte das desavenças da modernidade, instituindo mecanismos formais de construção e revisão dos acordos e contratos sociais pela via da imposição e universalização da lei, importando a sua liberdade e autonomia do Estado Liberal e a sua soberania do Estado Autoritário. Não admira, por isso, que os pólos contrários que deram origem a esta síntese tenham tendência a manifestar-se através da vitória do poder de um ou mais grupos de interesses em conflito, através da legitimação /formalização abstracta e impessoal desses interesses como projecto universal, plasmado no Direito (Constitucional, Administrativo, Civil e Penal); através da actuação dos Juízes e da Administração Pública.

Provavelmente, os defensores dos mais pobres tiveram de ceder aos liberais a aceitação dos direitos naturais em troca da possibilidade da construção da «casa comum», cedendo ainda na consignação da igualdade de oportunidades perante a lei. Mas terá sido justamente esta consignação a cavar o fosso entre democracia política e democracia social já que esta só se revelaria possível pelo controlo económico e político daquela. E este controlo, por sua vez, e como fica demonstrado pela marcha neo e ultraliberal dos últimos 15 anos, só se revelaria possível num contexto de ameaça externa (o socialismo comunista), obrigando à coesão social interna. E que, uma vez resolvida essa ameaça, estariam reunidas as condições para nova revolução neoliberal.

Esta ocorrência, na nossa interpretação, evidenciou as dificuldades e as fragilidades da democracia social, enquanto projecto congregador e integrador de interesses, valores, religiões, classes sociais, comunidades étnicas, etc. na «casa comum», salvaguardadora de direitos políticos e sociais mínimos para todos.

E evidenciou-as porque, não tendo conseguido uma alternativa para o paradigma «kantiano» do imperativo categórico, isto é, baseando a democracia social em princípios morais, designadamente, nos deveres de paz, de igualdade, de justiça e de filantropia, teve de impô-los autoritariamente, através da lei, face aos egoísmos e interesses dos mais fortes, pouco preocupados com os males dos outros. Apelou primeiro à *auto-instituição* dos valores e das normas democráticas mas sabendo da impossibilidade da identificação rousseauiana entre indivíduo e todo social, teve de recorrer à *interinstituição*, plasmando-a no «império da lei».

Teria podido ser de outra maneira? Na medida em que a sociedade é, originariamente, luta natural pelo poder e por interesses, dificilmente. Mas, ao ser assim, o projecto democrático-social, consumado nas e pelas organizações do projecto de sociedade, de natureza predominantemente estatal ou coordenadas pelo Estado, foi operacionalizado como ideal a atingir, como referente imposto pela Lei que, formalmente, «obriga» todos a uma conduta e a uma participação mínima em conformidade com esses ideais e referentes.

Em consequência, pelo menos em termos formais, nas organizações do projecto de sociedade, existe pouca margem de liberdade para uma participação político-estratégica dado todas ou quase todas as orientações desta natureza estarem definidas pelo Estado, e dado as atribuições e competências dos actores /funcionários estarem delimitadas. No entanto, ao mesmo tempo, também constituem domínios de acção e direitos de poder salvaguardados por esse mesmo «império da lei» que «abrem a porta» para outras realizações.

A autonomia e a liberdade dos actores/ funcionários poderá consubstanciar-se no processo de desenvolvimento organizacional, caso o Estado lhes «devolva» a

estrutura do poder (poder e recursos) inerente àquele processo. Mas será que o Estado lha pode (deve) «devolver» sem salvaguardar o interesse dos administrados?

Quando são os próprios administrados o objecto do interesse, em nome do interesse geral, a resposta parece obviamente sim. Não duvidaremos do interesse da autonomia organizacional de uma autarquia, de uma associação de moradores, de uma associação de pais e de outras do género. Porém, quando o interesse a proteger não é o dos membros da organização/ administração mas sim o dos seus usuários/ beneficiários/ clientes, a pergunta será: qual é a melhor forma de garantir os direitos do projecto de sociedade àqueles administrados?

Na perspectiva liberal, a participação assenta na defesa dos interesses do indivíduo e dos grupos e na sua concertação com os outros indivíduos e grupos. Conceber a participação em nome de um ideal a atingir ou em nome do alcance de um fim que só indirectamente nos diz respeito parece descabido na perspectiva liberal. Do mesmo modo, os restantes factores de desenvolvimento da participação tais como a estrutura do contexto, o conhecimento e as culturas organizacionais, não serão factores condicionantes mas tão só instrumentais da participação com vista ao interesse final.

Porém, nas perspectivas democrático-social e democrático-participativa, também conectadas com a teoria liberal dos direitos humanos, a análise da participação, tomada como autonomia e liberdade organizacional dos actores/ funcionários das organizações do projecto de sociedade, em que os fins e grandes objectivos, pelo menos, são determinados externamente à organização, o interesse do actor/ membro da organização/ administração, enquanto móbil da participação, será *kanteaneamente* transformado em comunidade com o interesse do administrado, usuário/ beneficiário/ cliente da organização/ administração. E essa transformação pressupõe a estrutura do contexto, o conhecimento e a cultura organizacional como factores estruturantes da participação.

Neste quadro, a participação dos actores/ funcionários do Estado não ocorre em seu próprio nome mas em nome do Estado/ patrão, coordenador do projecto de sociedade. Os detentores do poder do Estado interrogar-se-ão se o interesse do administrado fica mais bem salvaguardado se for o Estado a regular a prestação do serviço que responde a esse interesse ou se, pelo contrário, tal serviço será mais bem prestado com a autonomia organizacional dos actores/ funcionários.

A resposta a cada uma destas duas questões, no contexto das organizações estatais do projecto de sociedade, dependerá do modelo político-administrativo implementado.

Os detentores do poder organizador no Estado Democrático centralizado, ciosos do seu poder e crentes de que não lhes basta o controlo final mas têm também de controlar a concepção e a execução, adoptarão o modelo organizacional

burocrático, impondo, em intenção, uma concepção e uma execução universal e uniforme, baseada na estandardização de procedimentos, seja pela definição da tarefa, seja pela sua regulamentação, execução uniforme jamais, no entanto, verificada pelos factos. Este Estado tomará a forma de modelo autoritário ou autoritário paternalista e impedirá os actores/ funcionários de evoluírem democraticamente, na sua autonomia, na sua responsabilidade e na sua preparação contínua para a cidadania e para a vivência democrática porque os julga impreparados científica e tecnicamente para a autonomia e para a responsabilização.

Em consequência e em congruência, tenderão a implementar o modelo burocrático-mecanicista, não exclusivo do Estado autoritário, e também compatível com a administração centralizada e uniforme do projecto democrático.

Em contrapartida, os detentores do poder do Estado que julguem que profissionais motivados e com capital social de confiança são mais dedicados e mais participativos; que julguem que na prestação de serviços públicos há sempre uma margem de liberdade necessária na adaptação a contextos, situações e problemas específicos e concretos que recomendam programas e actuações diversas e diferenciadas; que julguem que os défices de formação podem ser resolvidos com orientações de organização e de formação contínua; que julguem que a participação e a auto-responsabilização são condições «*sine qua non*» da preparação para a vivência democrática; que julguem que na relação com os usuários/ beneficiários / clientes, a formação cívica adquirida é transmitida e reforçada; e que julguem que o controle final fornece indicações suficientes para intervir, reparar e reciclar, então esses governantes e dirigentes tenderão a desenvolver um modelo organizacional baseado na burocracia profissional e tendencialmente adhocrático, conferindo às organizações do projecto de sociedade autonomia organizacional, e controlando o cumprimento dos objectivos do serviço público implementador do projecto de sociedade.

Em tal circunstância, teríamos um modelo organizacional híbrido, resultante da interacção das características dos modelos político, democrático e colegial e dos modelos burocrático-profissional e adhocrático.

Os modelos de organização política do Estado fornecem-nos assim modelos de participação organizacional: participação cooptativa na execução de políticas e de programas, nas organizações conformes às características do Estado Autoritário e do Estado Democrático Centralizado; participação político-estratégica e participação gestionária, nas organizações conformes às características do Estado Liberal; e participação estratégico-gestionária, nas organizações conformes às características do Estado Democrático-Social e do Estado Democrático-participativo.

Dado que os modelos organizacionais só em teoria realizam os pressupostos teóricos acabados de referir, pode acontecer a verificação de mais que um modelo. Na realidade organizacional, dificilmente existem em realização modelos teóricos puros.

Por exemplo, na actualidade, e no caso das Escolas de Educação Não-Superior, o domínio do Projecto Curricular de Escola inserir-se-á na lógica de uma participação congruente com a concepção liberal, enquanto que a participação na gestão do currículo nacional se inserirá numa lógica democrático-social. Do mesmo modo, enquanto que a participação dos professores na defesa dos seus interesses profissionais face ao Ministério da Educação se insere numa lógica liberal-corporativa, já a participação dos professores na gestão operacional da escola se insere, em grande parte, numa lógica democrático-social. E dizemos em grande parte porque há áreas de gestão burocrático-mecânica como a contabilística e a do expediente burocrático que se inserem numa lógica burocrático-mecânica.

Tudo o que acabámos de referir será compatível com a organização formal, instituída e regulamentada pelo Estado, através do Ministério da Educação. Porque nas acções informais e reais, podemos ver invertida grande parte da lógica formal das organizações e assistir ao desenvolvimento de programas e acções contrários, por «infidelidade normativa» ou «adultério» normativo, por prossecução de interesses próprios, pela reinterpretação e atribuição de significados diferentes aos objectivos e aos processos, pela adaptação das acções às situações concretas, pela partilha e vivência de valores contrários aos formalmente previstos.

Antes de terminarmos esta secção, importará especificar o conteúdo do objecto de descrição e interpretação do nosso estudo, na perspectiva da participação dos professores, a saber: a administração da educação primária / 1º ciclo do ensino básico; a administração da escola; e a administração do currículo.

A dissociação entre os três elementos é meramente analítica. Com efeito, partilhamos da concepção segundo a qual o segundo e o terceiro elementos estão contidos no primeiro como suas dimensões substantivas. E que o primeiro elemento é instrumental dos outros dois, conferindo-lhes dinâmica interactiva através dos objectivos e organização do modelo político-administrativo e das orientações de política educativa e curricular.

No entanto, esta concepção não deixa de ter presente que ao assumir a administração da educação como macro-organização envolvendo toda a dispersão geográfica das estruturas organizativas, deixa espaço para a consideração das Escolas /Áreas Escolares e Agrupamentos de Escolas como possíveis meso-organizações e os Núcleos Escolares e as salas de aula como possíveis micro-organizações.

Não deixa de ter igualmente presente que estes três níveis de amplitude organizacional realizam – ou devem realizar, de maneira diversa – todas as áreas organizacionais inerentes à administração da educação.

No entanto, as três dimensões antes referidas são objecto de análise individual para indagar a hipótese da existência de subdimensões político-estrategicamente autónomas em cada um dos níveis de amplitude organizacional, relativamente a cada uma das dimensões. Isto porque entendemos que a consideração exclusiva do nível administração da educação central da educação enquanto nível de definição estratégica-organizacional dos programas de acção e da estrutura organizativa seria inviabilizadora da indagação daquela hipótese. E, desde logo, da análise da participação política e organizacional em níveis mais elevados.

Assim, a análise da dimensão administração da educação englobará a componente político-legislativa - que é autónoma da Administração Central -, e a componente regulamentar – que pode estabelecer interface entre as duas.

A análise considerará as orientações presentes nestas duas componentes relativamente a: processos de construção e concertação político-estratégica de políticas, de orientações e de programas; organização político-administrativa da administração da educação; sua estrutura/ anatomia departamental/ funcional e de tomada de decisões, vista à luz da autonomia político-estratégica e organizacional; atribuições e competências dos professores; orientações de política educativa; orientações de administração de recursos humanos (designadamente o estatuto sócio-profissional dos professores, sobretudo nas suas variáveis de políticas de formação, de remuneração e de reconhecimento social dos professores), e de recursos educativos; e políticas e processos de controlo da execução.

A análise da administração da escola considerará: as atribuições e competências dos professores, analisadas à luz dos valores dos diferentes níveis de intensidade participativa e das diferentes naturezas da participação, e nas seguintes áreas da escola: administração dos professores; administração da escola; administração do currículo e dos elementos com ele conexos; administração da informação e registos burocráticos; administração da relação entre a escola e outras instituições.

Esta análise far-se-á na dupla perspectiva de autonomia decretada (espaço de participação decretada e formal) que pode ou não ser ocupado e intervindo pelos professores e de autonomia praticada, englobando a participação praticada e a participação autoinstituída, informal ou clandestinamente.

A análise da administração do currículo considerará: as atribuições e competências dos professores analisadas à luz dos valores dos diferentes níveis de intensidade participativa e das diferentes naturezas da participação, e nas seguintes áreas: concepção e formulação das orientações estratégicas; concepção e desenho;

formulação dos objectivos gerais e específicos; concepção, organização e execução dos métodos, das estratégias de ensino-aprendizagem, dos materiais pedagógicos e das actividades de ensino-aprendizagem; concepção e organização da avaliação dos produtos do ensino, do processo do ensino-aprendizagem; concepção dos espaços e dos tempos curriculares; monitorização da informação avaliativa e sua utilização em novas tomadas de decisões; concepção e organização dos grupos de alunos, da organização do processo de ensino e dos modelos de progressão na escolaridade; concepção e implementação da organização dos professores e da sua formação; concepção e organização dos equipamentos curriculares e pedagógicos; concepção e organização da orientação escolar e dos processos de diversificação e diferenciação curricular e pedagógica.

Esta análise far-se-á também na dupla perspectiva de autonomia decretada (espaço de participação decretada e formal) que pode ou não ser ocupado e intervindo pelos professores, e de autonomia praticada, englobando a participação decretada praticada e a participação conquistada, informal ou clandestinamente.

## **6. A operacionalização do problema**

### **6.1. As hipóteses**

O nosso trabalho assenta nas seguintes hipóteses que seguem.

1. Os princípios político-administrativos de cada tipo de Estado em estudo fornecem contributos teóricos para uma reelaboração dos modelos organizacionais da Administração da Educação e da Participação.
2. Os princípios político-administrativos de cada tipo de Estado em estudo conformam, no todo ou em parte, as respectivas organizações da Administração da Educação e as respectivas políticas educativas.
3. No Estado Novo (1926-1974), existe forte congruência entre os princípios da relação entre Estado e Sociedade Civil, político-administrativos e político-educacionais do Estado Forte, da centralização, da obediência, do professor apóstolo, da escola elitista e uniformista e as estratégias organizativas da estrutura administrativa da educação primária; as políticas educativas; as formas menos intensas de participação decretada, expressas no estatuto profissional do professor, nas suas atribuições e competências; na normativização das funções docentes, da organização do processo de ensino e do controle do cumprimento das normas, o que é compatível com formas de não participação, de



participação na execução, não deixando, no entanto, de se verificarem práticas de participação praticada informal e, até mesmo, estratégica e auto-instituída.

4. Na República Democrática e Pluralista, (1974-1991), verifica-se congruência, pelo menos relativa, entre os princípios de relação entre Estado e a Sociedade Civil, os princípios político-administrativos da autonomia, da descentralização, da participação, da concertação, do contrato social, do pluralismo e da igualdade; e as estratégias de estruturação da administração da Educação Primária, o estatuto profissional e atribuições e competências dos professores, e ainda os espaços de autonomia organizacional e curricular conferidos à escola, permitindo a emergência de práticas de autonomia e participação auto-instituídas, podendo verificar-se, em qualquer dos casos, níveis de diferente intensidade na participação, desde participação meramente cooptativa na execução até participação auto-instituída activa e mobilizadora.
5. Ao longo do Estado Novo, houve mudanças nas políticas educativas, de formação de professores e de consideração do estatuto sócio-profissional dos professores, no sentido de uma aproximação à escola de massas, sobretudo a partir do início da década de 60 do Século XX, mas tais mudanças não se reflectiram significativamente nem na estruturação da administração, nem na possibilidade e formas de participação dos professores.
6. Ao longo da República Democrática e Pluralista, a instituição formal da «Gestão Democrática», logo em 1974, e o descondicionamento estrutural do processo curricular possibilitaram espaços de autonomia organizacional e de liberdade curricular que possibilitaram tanto práticas de participação conformista como práticas de participação praticada e auto-instituída.
  - 6.1. Tais espaços de autonomia e de anomia concretizam-se no crescente enriquecimento da profissionalização dos professores, na liberdade de produção de subobjectivos e materiais curriculares, na profissionalização das estratégias de ensino-aprendizagem, do tempo e do espaço escolares, na inexistência de exames de avaliação final e de esquemas de controle do cumprimento dos objectivos específicos por parte dos professores, podendo-se instituir como corredores de liberdade que, no domínio organizacional-pedagógico, proporcionem uma "*participação praticada*" (Licínio LIMA, 1992: 190) e transformem a escola primária em "*locus de produção de normas*" (Licínio LIMA, 1992: 170) pedagógicas e de participação auto-instituída, a partir de atitudes de autodeterminação endógena dos professores, e possibilitando a instituição da adhocracia pedagógica.
7. As oportunidades de participação dos professores no domínio curricular são superiores, em ambos os períodos em estudo, às dos restantes domínios

organizacionais da escola, muito mais formalizados quer central quer regional quer distritalmente.

## 6.2. As variáveis

Utilizaremos como **variáveis independentes** pares de categorias antinómicas (uma negativa e outra positiva) que, relativamente à participação, representam uma a possibilidade da sua realização (a positiva) e outra a sua impossibilidade (a negativa). Tais pares repartem-se por seis domínios:

a)- dos **princípios político-administrativos** – Estado Autoritário *versus* Estado Democrático, Sociedade hierarquizada *versus* Sociedade interdependente, administração participada *versus* administração não-participada, centralização *versus* descentralização, obediência *versus* autonomia, normativização *versus* anomia, Escola Serviço Local do Estado *versus* Escola Comunidade Educativa, igualdade *versus* desigualdade;

b)- dos **princípios político-educativos**: escola de elites *versus* escola de massas; escola de administração autoritária *versus* escola de administração democrática; escola centrada na hierarquia *versus* escola centrada na igualdade; escola centrada na solidariedade mecânica *versus* solidariedade orgânica; escola centrada em métodos pedagógicos burocráticos *versus* escola centrada em métodos pedagógicos diferenciados;

c)- dos **modelos organizacionais** – burocracia mecânica e formalização *versus* adhocracia (modelos democráticos, simbólicos e políticos), uniformização *versus* diversificação e diferenciação, escola como microsistema *versus* escola como mesosistema;

d)- dos **modelos profissionais**: professor apóstolo, missionário ou funcionário público *versus* professor profissional;

e) - dos **modelos de supervisão**: supervisão autoritária e fechada *versus* supervisão profissional e aberta;

f) - do **estatuto económico dos professores**: baixa categorização social dos vencimentos *versus* alta categorização social dos vencimentos.

A **variável dependente** exprimir-se-á também antinomicamente: a participação *versus* não participação, implicada nas categorias a seguir referidas, correspondidas.

São **variáveis independentes geradoras de «não participação decretada»** a centralização, a obediência, a normativização, o professor apóstolo e missionário, a estratificação hierárquica e escalar, o controle e supervisão cerrados, a

hierarquização social, a baixa categorização social dos vencimentos, os modelos organizacionais curriculares centrados na uniformização.

São **variáveis** geradoras de «*participação decretada*» a desconcentração originária, a descentralização, a igualdade, a educação para a autonomia, a intervenção vinculante nas decisões, a expressão de princípios gerais orientadores, a Escola Comunidade educativa, a adhocracia, a escola como mesossistema, o controle e supervisão profissionais, o professor profissional, os modelos organizacionais centrados na flexibilidade curricular e pedagógica, a alta categorização social de vencimentos, a formação profissional e contínua dos professores.

São **variáveis** geradoras de «*participação praticada*» as práticas reais, informais e consagradas, dos professores (por eles descritas nas entrevistas), em oposição ou modificação da participação decretada.

São **variáveis** geradoras de «*participação praticada auto-instituída*» as práticas reais, informais e formalizadas, dos professores (por eles descritas nas entrevistas), instituindo espaços e práticas de autonomia em domínios em que não existe participação decretada.

## 7. A realidade a estudar

### 7.1. Os limites temporais do estudo

Como já vimos, o nosso trabalho analisa dois períodos político-administrativos diferenciados com o objectivo central de saber se o antagonismo entre os dois, ao nível dos princípios, produz rupturas quer ao nível dos domínios da administração da educação a estudar, quer ao nível das competências organizativas atribuídas aos professores na organização da escola e do processo de ensino, quer ainda ao nível das contradições entre «*participação decretada*» e «*participação praticada*».

Em congruência com este objectivo, os dois períodos político-administrativamente diferenciados são: o 1º período - de 28 de Maio de 1926 a 24 de Abril de 1974, constituinte do Estado Administrativo, Autoritário e Corporativo e de Direito Formal; e o 2º período - de 25 de Abril de 1974 a Outubro de 1995, parte temporal constituinte da "República Democrática e Pluralista" e do Estado de Direito Democrático,<sup>5</sup> período que continua para lá dos limites do nosso estudo.

---

<sup>5</sup>) Canotilho (1980) distingue entre Estado de Direito Formal - o Estado Novo e Estado de Direito Democrático - o da República Democrática e Pluralista. Para o autor, *"o Estado de Direito do Estado Novo é um Estado de legalidade administrativa, um sistema apolítico de defesa e distanciamento perante o Estado. Porém, esta componente formal não era mais que o acentuar da componente burguesa do Estado de Direito. (...) Suprimindo qualquer referência ao conteúdo jurídico-material da legislação, claudicando na inserção jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, o princípio da legalidade da administração transformava-se em fundamento de um Estado de Direito que, por sua vez, era a casca vazia dessa mesma legalidade"*. Ver Joaquim Gomes Canotilho (1980): *Direito Constitucional*, Vol II, Almedina, Coimbra, pp. 21-24.

Assim, se a data do início dos dois períodos se reveste da mesma natureza - o golpe político-militar -, já a data de término do trabalho é de natureza política, dado tratar-se do ano do fim de um ciclo de dez anos de governação do Partido Social Democrata.

## 7.2. As fontes do estudo

Para além das fontes bibliográficas da literatura administrativa, política, político-administrativa, sociológica, político-educativa e curricular, a partir da qual elaboramos o quadro teórico, o nosso estudo analisa **três tipos de fontes primárias**:

1) documentos legais (Leis Constitucionais, Leis, Decretos-Leis, Decretos, Portarias, Despachos, Circulares) considerados fundamentais na análise dos princípios político-administrativos, da *«participação decretada»*, da política educativa, da estrutura administrativa, de formação de professores e do estatuto sócio-profissional destes;

2) outros textos como as revistas Escola Portuguesa, Escola Democrática, o Professor, A Página da Educação, veículos de ideologia político-educacional, de modelos pedagógicos e ideológicos, em qualquer dos domínios antes referidos; e

3) 24 entrevistas semi-estruturadas, dirigidas a dois grupos de professores do ensino primário, do Distrito de Bragança, 12 por grupo, abrangendo o primeiro grupo professores que leccionaram entre 1946 e 1993, e o segundo entre 1957 e 1998, para análise das representações dos professores sobre as suas práticas organizativas e sua participação na organização da escola, isto é, para análise da *sua «participação praticada» e auto-instituída*.

## 7.3. O conceito de Escola Primária

No horizonte do nosso estudo, preferimos designar a escola como escola primária e a educação como educação primária. Tal radica em razões de unidade conceptual para todo o período, de 71 anos, mas também na realidade de este nível de ensino ter sido, ao longo de todo este tempo, aquilo que José Gomes Branco Director Geral do Ensino Primário, em 1961, designou como «ensino primeiro».

De acordo com este conceito, podemos estabelecer limites legais e limites reais para o uso do conceito de ensino primário.

Legalmente, ele passou a 1º ciclo do ensino básico com a Lei 5/73, de 25 de Julho (Lei da «Reforma Veiga Simão»). Porém, só teve substituto como ensino primeiro pelo Decreto-Lei nº 144/97, o qual considerou a Educação Pré-Escolar como primeira etapa da educação básica.

A realidade é bem diferente e diz-nos que o conceito de «ensino primeiro» tem ainda toda a pertinência face à não obrigatoriedade da educação pré-escolar e também face à sua não extensão a todas as crianças.

Por todas estas razões, insistimos nos conceitos de educação primária, de ensino primário e de ensino primeiro.

## **8. A metodologia**

Como metodologia para a elaboração do trabalho, utilizámos, para os primeiros seis Capítulos, a análise de bibliografia sobre os temas em estudo, utilizando as obras possíveis (a que tivemos acesso) dos autores das diferentes épocas e escolas estudadas (fontes primárias) e outras obras sobre essas temáticas e /ou autores (fontes secundárias). A análise e interpretação da bibliografia foi efectuada face às hipóteses e variáveis em estudo.

Para os Capítulos VII a IX, utilizámos como metodologia a análise documental sobre legislação e regulamentos quer numa perspectiva indutiva quer numa perspectiva dedutiva-interpretativa, a partir de categorias pré-estabelecidas, inerentes às variáveis estabelecidas, à luz do quadro teórico (teórica, política, administrativa ou educacional).

No Capítulo X analisaremos as entrevistas dos professores. Para a descrição do conteúdo destas, seguiremos uma metodologia interpretativa tomando como referentes os valores de realização / não realização das categorias em análise.

O estudo procurará assim elaborar, sempre que possível, uma análise qualitativa e quantitativa da realidade, no sentido de melhor a caracterizar, dado que a mera interpretação dessa mesma realidade pode produzir uma percepção menos objectiva, embora a preocupação objectivante e quantitativa também possa distorcer a polivalência da interpretação. Neste sentido, preferimos uma interpretação globalizante de cada entrevista a uma codificação e classificação específica de carácter mais atomizante.

## **9. Abordagem teórica tripla**

Dado o extenso horizonte temporal do estudo, achámos por bem diversificar a abordagem teórica.

Assim, considerámos uma abordagem estrutural- funcionalista na descrição da estrutura organizacional da Administração, pelo menos até 1970, dado que as influências «napoleónicas», «fayoleanas» e das organizações militar e eclesiástica nos parecem evidentes.

Esta abordagem, ao longo deste período, foi complementada com a das análises dos clássicos da burocracia (Max WEBER, Robert MERTON, Alvin GOULDNER, Philipp SELZNICK).

Para a análise da participação, perspectivamos a análise estratégica, a qual nos permite uma abordagem da acção e do poder nas organizações burocráticas e as perspectivas política e micro-política da acção organizacional, sobretudo para o período democrático, as quais nos permitirão considerar, respectivamente, a influência dos modelos políticos exteriores à escola, e a emergência de confrontos de interesse e de poder coligados, no interior da escola.

**Henrique da Costa Ferreira: A Administração da Educação Primária, entre 1926 e 1995: Que Participação dos Professores na Organização da Escola e do Processo Educativo? (Tese de Doutoramento – Braga: Universidade do Minho, Abril de 2006)**

## CAPÍTULO I

### A PARTICIPAÇÃO, UM VALOR A DEFENDER

#### Síntese do Capítulo

No presente capítulo procuramos referenciar a importância da participação num ambiente político- sócio-organizacional que, aparentemente, lhe é hostil, apesar de as elites fazerem dela um tema recorrente quer para o processo de tomada de decisão quer para a educação e formação dos indivíduos, dos cidadãos, dos sujeitos e dos actores, e apesar de os gestores a tomarem como factor de produtividade e apaziguamento de conflitos organizativos.

Assim, problematizaremos no ponto 1 deste capítulo a actualidade da participação num contexto de retorno às perspectivas de acção política e organizacional neoliberais, assim como alguns dos desafios que este retorno coloca.

No ponto 2, invocaremos contributos para a defesa da participação como estratégia de construção da autonomia, do desenvolvimento pessoal, social e comunitário, e da democratização da sociedade

Sumário de tópicos:

1. A participação, um valor a defender
2. A participação como estratégia de construção da autonomia e do desenvolvimento pessoal, social e comunitário e da democratização da sociedade

#### 1. A participação, um valor a defender

A temática da participação está, desde 1762, na agenda dos debates políticos <sup>6</sup>, desde 1916 na agenda dos debates educacionais <sup>7</sup> e,

---

<sup>6</sup> Seleccionámos o ano de 1762, ano da publicação da obra *Du Contract Social*, por Jean-Jacques ROUSSEAU, como o início fundador da temática da participação enquanto processo de decisão político-governativa implicador da intervenção de todos os cidadãos na vida político-social, sem exclusão de classes, raças, religiões, sexo, instrução e credos

desde 1932, na agenda dos debates administrativo-organizacionais <sup>8</sup> e gestores <sup>9</sup>, e nela se tem mantido ao longo das décadas de 80 e 90 do século XX, como uma das estratégias de realização da democracia política, social e organizacional, apesar do impulso neoliberal iniciado, a partir de meados da década de 70 <sup>10</sup>, com o «Reaganismo» <sup>11</sup> e com o «Thatcherismo», e incrementado após a «queda» do «Muro de Berlim» <sup>12</sup> pelos arautos do capitalismo, da globalização e da sociedade de mercado.

---

políticos. Com efeito, outros autores anteriores, designadamente John LOCKE, com o seu *Treatise of Civil Government* (1690), tinham escrito sobre participação mas não no sentido de democracia participativa, deliberativa ou seccionária mas de democracia representativa e limitada a certos sectores sociais.

<sup>7</sup> Do mesmo modo, a obra de John DEWEY, *Democracy and Education*, publicada em 1916, institui o início dos debates sobre o processo da participação na organização do processo educativo e da escola, no sentido do direito à representação e concertação das partes envolvidas e dos interesses em confronto.

<sup>8</sup> Com efeito, é na sequência da reflexão sobre a primeira fase dos trabalhos da *Experiência de Hawthorne*, conduzida por Elton Mayo, na Western General Electric, nos EUA, a partir de 1931, e que a história das Teorias da Administração haveria de classificar como o início da Escola das Relações Humanas, que se identificam variáveis não antecipadas na investigação encetada sobre os resultados do trabalho dos operários na linha(s) de produção, na fábrica, designadamente sobre as condições de iluminação. Essas variáveis não antecipadas tais como informalidade, partilha de objectivos, trabalho em grupo, colegialidade, punham em causa a racionalidade da *Escola da «Administração Científica»*, iniciada por Frederick Winston Taylor três décadas antes e, segundo a qual, a produtividade poderia ser racionalizável dentro dos parâmetros da então «objectividade científica», própria do positivismo da segunda metade do século XIX (de que foi principal teorizador Claude Bernard) e três primeiras décadas do século XX, até que as consequências dos trabalhos de Albert Einstein, com a teoria da relatividade do espaço-tempo, de Wilhem Whitehead, com a queda dos absolutos matemáticos e de Werner Heisenberg, com o princípio da incerteza na Física, se fizeram sentir permitindo substituir, e sobretudo após a emergência das teorias culturalistas, nos anos 50, as pretensas objectividade e positividade científicas pela intersubjectividade do conhecimento e da acção humana. Cf. sobre a primeira parte desta nota, Licínio LIMA (1998<sup>a</sup>: 104 – 135). E, sobre a segunda parte, Bento de Jesus CARAÇA (1975: 107 – 109).

<sup>9</sup> Propositadamente, quisemos distinguir os planos da análise e da acção, esta ligada ao «management», socorrendo-nos da expressão de Dimitri WEISS, in «Prefácio» a Phillipe HERMEL (1988: 15).

<sup>10</sup> A ideia de que o impulso neoliberal, na forma de neoliberalismo económico, se desenvolve, a partir do início dos anos 70, concomitante ao início da crise do Estado Social ou Estado Providência, pela impossibilidade deste se financiar para responder a todos os encargos económicos, pelo gigantismo burocrático das administrações públicas, pelo início da mundialização da economia, pelo início da modernização tecnológica e, sobretudo, informática, do processo de produção industrial pode colher-se em vários autores: Anthony GIDDENS (1999), Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER (1997), Jean-Pierre LE GOFF (1999), Jacques GODFRAIN (1999).

<sup>11</sup> «Thatcherismo» e «Reaganismo» são conceitos que representam ideologias político-económico- liberais, prosseguidas pela Primeiro Ministro de Inglaterra, Margaret Thatcher (1979 – 1990) e pelo Presidente dos EUA, o «Republicano» Ronald Reagan (1980- 1988), influenciados pelos trabalhos dos então «apóstolos» do liberalismo económico: o Prémio Nobel da Economia, em 1974, o austríaco Friederich Von HAYECK, com a obra *La Route de la Servitude*, Paris, PUF; e o maior opositor à teoria da justiça como equidade, de John RAWLS (1971), Robert NOZICK, com a obra *Anarchie, État et Utopie* (1974), Paris, PUF.

<sup>12</sup> O derrube do Muro de Berlim ocorreu a 9 de Novembro de 1989. A expressão «Muro de Berlim» faz parte do imaginário social ocidental como representando a linha física e simbólica divisória que separou, entre 1956, ano da crise de Berlim, e 1989, não só as



No campo educacional, a problemática da participação é pregnante dos discursos sobre o processo da educação e sobre o processo da administração da educação, desde o início do século XX <sup>13</sup>, ainda que por participação se tenham entendido conceitos muito diversos <sup>14</sup> e, quantas

---

duas Alemanhas (a Ocidental ou Federal e a Oriental ou Democrática) como também, e sobretudo, os dois modelos de sociedade e de Estado que mais se opuseram durante aqueles trinta e cinco anos, período que foi chamado de «Guerra Fria», na sequência da ordem mundial instituída pela Conferência de Ialta, após a II Grande Guerra Mundial (1939 – 1945). Tais modelos de organização do Estado e da Sociedade tinham por base duas tradições antagónicas. Uma, comum aos países ditos de tradição Ocidental, ocupando a metade Ocidental da Europa e da América do Norte, de influência religiosa cristã (católica e protestante), liberal, nascida na Inglaterra, em 1215, com a *Magna Carta*, conferida aos nobres, proprietários de terras, por João – Sem – Terra e consolidada teoricamente, a partir do século XVII por John Locke, a qual se foi progressivamente alicerçando em termos de governação eleita ou monárquica mas, em ambos os casos, controlada por Parlamentos eleitos, garantindo a posse da propriedade privada, a livre circulação e comercialização de produtos e bens e os direitos humanos fundamentais do cidadão face ao Estado e aos outros cidadãos, num Estado de Direito Democrático e Social. E a outra tradição, de influência agnóstica, com reminiscências na utopia da *Cidade do Sol* de Thomas Campanella, directamente influenciada pelo Socialismo Utópico, e materializada na síntese teórica entre o Marxismo (1842 – 1895) e o Leninismo (1890 – 1920), pretendendo superar, administrativamente, a contradição entre trabalhadores e patrões e entre trabalho e mais valia, colectivizando toda a propriedade e toda a produção económica e cultural, submetendo a sua administração e comercialização ao Estado e aos dirigentes deste. Baseando-se na dissolução da cidadania no Estado, esta tradição concretizar-se-ia, a partir de 1917, no Estado Soviético, sob o epíteto de «Socialismo Comunista» e estender-se-ia, após a II Guerra Mundial, às Repúblicas Bálticas (Estónia, Letónia e Lituânia, estados independentes a partir de 1993), à Polónia, à Hungria, à Checoslováquia (que se dividiu em duas repúblicas em 1996), à Roménia, à Bulgária, à Jugoslávia (que deu origem, a partir de 1995, às novas repúblicas da Eslovénia, da Croácia, da Bósnia e da Macedónia) e à Albânia, repúblicas que se foram «democratizando» parlamentarmente ao longo da década de 90 do século XX.

<sup>13</sup> A participação no processo educativo está omnipresente nas propostas teóricas e metodologias sobre este processo. Desde os movimentos englobados na chamada «Educação Nova» (E. Claparède, O. Decroly, M. Montessori, J. Dewey, C. Freinet), passando pelas «Pedagogias Libertárias e Humanistas» das décadas de 50 e 60 do século XX (H. Hannoun, C. Rogers, G. Snyders) e pelas teorias sobre a Desinstitucionalização da Escola, próprias das décadas de 60 e 70 (Michel Lobrot, Anton Makarenko, Ivan Illitch e Paulo Freire), às teorias do Contrato Pedagógico da década de 70 (Jeanine Filloux, Marcel Postic) e aos movimentos da Escola Aberta, ainda dos anos 70 (Gary EASTHOPE, 1975) que se afirma o primado da acção do aluno, conduzindo, ao longo do século XX, não só à defesa de métodos de ensino e de aprendizagem baseados ou na iniciativa do aluno (Maria Montessori, Ovide Decroly, John Dewey, Samuel Neil, Carl Rogers) ou no acordo construído entre Professor e aluno (John Dewey, Céléstin Freinet, Jean Piaget, Jeanine Filloux).

Para uma síntese destes contributos, tenham-se em conta os trabalhos de George KNELLER (1970), Louis NOT (1991), Yves BERTRAND (1991), Marcel LOBROT (1966), George SNYDERS, (s.d. e 1973), Gary EASTHOPE, 1975, Jorge A. COSTA (1996), Licínio LIMA (1998b).

Do mesmo modo, o movimento para a participação na administração da escola tem origem em John DEWEY, incrementando-se com o movimento das Relações Humanas e consolidando-se com o Movimento da Escola Aberta. Ver a este respeito, Licínio LIMA (1992) e Jorge A. COSTA (1996).

<sup>14</sup> De facto, o nosso trabalho parte do princípio de que a participação é um processo de afirmação da autonomia e poder dos sujeitos, isoladamente ou em grupo, na interacção política, social e organizacional, que se materializa: 1) na construção de decisões negociadas e concertadas, com vista à definição de quadros programáticos, instituintes e normativos da acção; e 2), no uso de uma autonomia com poderes decisórios de

vezes, desconectados com o processo decisório e com o estatuto de membro de pleno direito neste processo, condição «*sine qua non*» de uma participação política e expressiva no domínio político – administrativo – organizacional e no domínio da acção social em geral.

A democracia participativa <sup>15</sup> e a participação de todos os implicados no processo educativo e na administração deste, e, bem assim, na da escola, é vista como estratégia de construção do desenvolvimento e autonomia pessoal e social e ainda da cidadania, mas também de preparação e construção da própria democratização da sociedade <sup>16</sup>.

A vinculação entre participação, educação e administração da educação, entre participação e democracia, entre participação e construção do contrato social, a diferentes níveis organizacionais, entre participação e consolidação do Estado de Direito Democrático e Social, entre participação e autonomia dos cidadãos, dos profissionais e das organizações e entre participação e desenvolvimento pessoal e social representa um conjunto de pressupostos tidos como estruturantes pelo Estado de Direito Democrático, consubstanciado genericamente nas Sociais Democracias europeias, ainda que com diferentes níveis de realização, de país para país.

Ora, o impulso neoliberal, ao mesmo tempo que permitiu a reafirmação, dos princípios do Liberalismo Económico, na sua originalidade <sup>17</sup>, contra os do Socialismo Democrático e da Social

especificação, concretização, adaptação ou contextualização, descentralizados ou delegados nos agentes organizadores ou nos agentes executores, mesmo que estes possam participar, ou tenham participado, no processo de formulação política das orientações gerais. Também consideraremos participação quer a mera atitude de empatia e comunhão com as ideologias, programas e normas, conduzindo a uma acção convergente com as orientações organizacionais (participação cooptativa convergente), quer a recusa consciente de qualquer participação convergente, embora cumprindo os deveres funcionais, traduzindo-se numa participação passiva.

<sup>15</sup> A ideia de dimensão educativa da democracia participativa está presente em variados autores que poderíamos apelidar de defensores deste modelo de democracia e de conciliadores entre este modelo e o modelo de democracia representativa. Para uma síntese, ver Philip RESNIK (1992). O autor refere, essencialmente, Carole PATEMAN (1983), MACPHERSON (1977), Robert DAHL (1985) e Norberto BOBBIO (1987).

<sup>16</sup> A fonte desta perspectiva teórica encontra-se, mais uma vez, no discurso teórico de John DEWEY: «(...) deveremos criar nas escolas uma projecção do tipo de sociedade que desejaríamos realizar; e, formando os espíritos de acordo com esse tipo, modificar gradualmente os principais e mais recalcitrantes aspectos da sociedade adulta.» (John DEWEY (1959), citado por Jorge. A. COSTA, (1996: 62). Mas a dimensão da participação como processo de pedagogia cívica é transversal a vários discursos disciplinares, desde a Sociologia das Organizações, à Administração Escolar e ao Direito Constitucional. Cf.: Baptista MACHADO (1982), Joaquim. G. CANOTILHO (1993), Maria PRAIA (1991), Orlando. M. LOURENÇO (1992), Paulo BENTO, Adelaide QUEIRÓS e Isabel VALENTE (1993), Dominique MARTIN (1994), Philippe HERMEL (1988).

<sup>17</sup> Referimo-nos ao liberalismo económico mais radical, do qual o economista austríaco Friedrich Von HAYECK, prémio Nobel da economia, em 1974, com a obra *La Route de la Servitude*, Paris, PUF, é um dos teorizadores mais representativos. Negando todo e

Democracia, permitiu a problematização das relações entre economias e financiamento das funções do Estado, pondo em realce a dependência financeira das organizações estatais face ao mercado, e colocando em questão as possibilidades de sobrevivência do Estado Providência num contexto de contínuo crescimento da despesa pública.

O que, da parte das organizações empresariais, conduziu à reivindicação da flexibilização organizacional das empresas privadas e estatais <sup>18</sup>, das relações laborais e do estatuto das relações empresários-trabalhadores <sup>19</sup>, e ainda da definição de um novo quadro político-económico, menos pesado burocrática e financeiramente, em termos de contribuição para o orçamento de Estado e para a Segurança Social. E o que, da parte do Estado, tem implicado um processo de alívio da despesa pública, expresso seja na extinção de serviços públicos, seja na privatização de empresas públicas, seja ainda na flexibilização das relações de trabalho.

Este impulso neoliberal aprofundou-se com a desagregação do «Bloco de Leste» e o correspondente fim do «Império Soviético», e da ideologia que lhe estava associada – *o socialismo comunista* –, a partir da «Glassnost» e da «Perestroika», impulsionadas por Michail Gorbatchov, deixando o processo da contradição na oposição capitalismo – comunismo sem um dos elementos do contraditório. Isto é, a partir de 1990, o «capitalismo» ficou aparentemente só e vitorioso, no processo histórico, comprometendo a realização consequente da conciliação e superação dos contrários, a qual implicaria a instauração de uma ordem ideológico-político-administrativo-organizacional nova, integradora de elementos das duas ideologias, ordem nova essa que havia sido iniciada pelas mais avançadas *Sociais – Democracias* europeias <sup>20</sup>, 60 anos antes, mas que

---

qualquer papel do Estado na regulação da economia, do mercado e das relações sociais e culturais, o autor advoga um mercado inteiramente livre, que se encarregará de autoregular-se. Na linha de Adam Smith, Hayek contrapõe à ordem artificial do Estado a *ordem natural e espontânea* da Sociedade, respeitadora dos costumes e das tradições, tese que desenvolve na obra *Droit, Législation et liberté*, Paris, PUF, 1980. Hayek nega assim a validade das teses Keynesianas, as quais fundamentaram teoricamente toda a construção das Sociais Democracias europeias e do conceito que lhes está subjacente, o de Estado Social ou Estado Providência. Cf Michel TERESTCHENKO, 1994: 34 – 42.

<sup>18</sup> Ainda recentemente Ludgero Marques, Presidente da Associação Empresarial Portuguesa, propunha a dispensa pelo Governo, de 150.000 funcionários públicos como forma de flexibilizar e modernizar a Administração Pública (ver jornal «Expresso», nº 1509, 29/9/2001, 1º caderno).

<sup>19</sup> Decorreu entre Julho e Novembro de 2002 a negociação de um novo Código do Trabalho «Civil», num ambiente de pressão neoliberal para aligeirar os direitos dos trabalhadores. O anteprojecto a enviar à Assembleia da República, para discussão e aprovação, foi aprovado, abruptamente, em Conselho de Ministros, em 12/11/2002, sob fortes protestos das duas maiores Centrais Sindicais (a CGTP e a UGT) pois as negociações ainda estavam a decorrer.

<sup>20</sup> Como escreveu Anthony GIDDENS (1999: 15), «O socialismo ocidental foi dominado pela corrente da social-democracia – um socialismo moderado e

agora sofria como que um compasso de espera quando não mesmo um recuo nos princípios adquiridos. Como escreveu Jacques GODFRAIN (1999: 42-43),

«O Estado, instrumento da justiça social e do dinamismo económico, outrora cantado por todos, é agora denunciado como o responsável por todos os males visíveis da nossa sociedade. A moda está na “desregulação”, guiada pela “mão invisível” da prosperidade económica, e na “destruição criadora” que Shumpeter descreveu como a essência do capitalismo libertário triunfante.

(...)

Competição, eficácia, concorrência, rentabilidade são as novas referências que orientam a paisagem económica (...) tanto na sua dimensão real como na sua dimensão simbólica.» <sup>21</sup>.

Esta «vitória» liberal pôs em sobressalto os defensores do socialismo democrático, da democracia económica e social e, em especial, da democracia participativa ou democracia como participação <sup>22</sup>, já que tal vitória abriu o campo para a revalorização dos discursos económico e político-social neo-liberais e da sociedade de mercado livre, mesclando-os ou «mascarando-os», quase sempre, com os princípios da retórica emancipatória, democrática e participativa que subjazem à organização das democracias participativas e dos estados de direito democrático e social, mas transformando a organização social, a pretexto do movimento da modernização tecnológica e da competitividade, numa «*barbarie delicada*» como, em 1999, sintetizou Jean-Pierre LE GOFF (1999: 7), numa análise à evolução da sociedade e da escola francesas, ao longo das décadas de 80 e 90 do século XX:

---

parlamentar – construído através da consolidação do Estado Providência. Na maioria dos países, incluindo a Grã-Bretanha, o Estado Providência foi uma criação tanto da esquerda como da direita, mas no período do pós-guerra os socialistas chamaram a si a paternidade da ideia.».

<sup>21</sup> Escreveu Jacques GODFRAIN: L'État, instrument de la justice sociale et du dynamisme économique autrefois chanté par tous, est dénoncé comme le responsable de tous les maux visibles de notre société. La mode est à la «dérégulation», à la «main invisible» guidant la prospérité économique, à la «destruction créatrice» qui décrit Shumpeter comme l'essence même du capitalisme libéral triomphant.».

(...)

Compétition, efficacité, concurrence, rentabilité sont les nouveaux repères qui balisent désormais le paysage économique français dans sa dimension autant réelle que symbolique.».

<sup>22</sup> Estamos a referir-nos à concepção deliberativa de democracia, segundo a qual deve haver «estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas oportunidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.» (Cf Joaquim G. CANOTILHO (1999: 282), que dê dimensão político-expressiva à democracia não só pela possibilidade de intervenção de todos os indivíduos (e não só cidadãos) mas também pela possibilidade de condicionamento das deliberações, se, possível, a todos os níveis organizativos da actividade do Estado e da Sociedade.

«É neste quadro que se desenvolve uma barbárie delicada que não tem semelhança com as formas de opressão que conhecemos no passado e que ainda campeiam pelo mundo. (...) A barbárie de hoje (...) não deixa transparecer os sinais de uma agressividade primária e não age nem pelo constrangimento externo nem pela dominação física. (...); a “autonomia”, a “transparência” e a “convivialidade” são temas predilectos. Dirige-se a cada um requerendo a sua participação (...).» <sup>23</sup>..

O autor que acabámos de invocar pôs em evidência o carácter manipulatório, «estressante» e despersonalizador das práticas administrativas e gestionárias inerentes a este discurso. Mas não deixa de chamar a atenção para o facto de este mesmo discurso «cooptar» os conceitos próprios dos valores da cidadania e da participação como forma do exercício da democracia e da autonomia e de os «*embrulhar*» nos pressupostos teóricos do liberalismo económico, marcantes da década de 90, tais como «empregabilidade», «sociedade cognitiva», «actor da sua própria mudança e do seu próprio emprego», cultura do «cliente-rei», «cabaz de competências», «auto-formação», «certificação», «saber-ser», «saber-fazer», «flexibilidade», «polivalência», «participação», «disponibilidade total», «várias profissões ao longo da vida, desresponsabilizando o Estado, as empresas e as organizações em geral pela sorte dos empregados, inseguros face ao devir das competências requeridas para o exercício da sua profissão e face aos critérios sempre movíveis (ao sabor de valores que lhes são alheios) da «avaliação da sua performance.» (Jean-Pierre LE GOFF, 1999: 13-24).

O mesmo autor fala assim de uma «inversão dos papéis da empresa e de auto-sacrifício dos empregados» em favor da empresa e do empresário <sup>24</sup> pois este,

<sup>23</sup> Jean-Pierre LE GOFF : «C`est dans ce cadre que se développe une barbarie douce qui ne ressemble guère aux formes d`oppression que nous avons pu connaître dans le passé et qui sévissent encore dans le monde. La barbarie telle qu`on l`entend aujourd`hui implique une violence et une cruauté qui s`appliquent à des régimes totalitaires et dictatoriaux. Celle qui sévit dans notre société apparaît aux antipodes. Elle ne laisse guère apparaître les signes d`une agressivité première, n`agit pas par la contrainte externe et la domination. La douceur n`est pas attaché à elle comme un faux-semblant ; l`«autonomie», la «transparence» et la «convivialité» sont des thèmes de prédilection. Elle s`adresse à chacun en n`ayant de cesse de rechercher sa participation, et ceux qui la pratiquent affichent souvent une bonne volonté et un sourire désarmants. »

<sup>24</sup> O que não deixará de constituir um regresso ao «taylorismo», na sua máxima de que «a empresa deve proporcionar o máximo de prosperidade ao patrão», regresso evidenciado na especialização do trabalho proposta pela modernização tecnológica. Veja-se, a este propósito, o comentário de Jean-Pierre LE GOFF (1999: 6), citando Jean BOISSONNAT, 1995, *Travailler Autrement* préface, *Le Travail dans Vingt ans*, Commissariat général du Plan, Odile Jacob, Paris, La Documentation Française: «Les spécialistes de la communication sont passés maître dans l`art de présenter des évolutions de telle façon qu`elles déconcertent. Des responsables affirment sans ambages qu`il va falloir changer plusieurs fois de «métier» et retourner à l`«école» tout au long de la vie (combien de fois au juste?) Ont-ils seulement conscience des effets de

em vez de promover a participação, - apesar do uso constante da retórica da autonomia e do processo participativo -, desenvolve a submissão, a dependência e a instabilidade social, gerando a angústia dos cidadãos face ao futuro e destruindo-lhes as sinergias criadoras e participativas <sup>25</sup>.

Neste contexto económico-social, a estabilidade tende a ser substituída pela instabilidade, a cooperação pela competição, a solidariedade pelo egoísmo, a eficácia pela eficiência, a política pela gestão, tudo a pretexto da capacidade competitiva e criativa no mercado global <sup>26</sup>, capacidade limitada pelo modelo económico a alguns, mas exclusora, por isso mesmo, do sucesso económico, social e cultural de muitos, apesar do bem-estar relativo da maioria.

Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER (1997: 39-40) concluem que, neste quadro, o liberalismo ameaça não só a democracia enquanto sistema de ideias e valores mas também os alicerces dos próprios Estados Democráticos pois estes, ao longo dos séculos XIX e XX,

«(...) cada um à sua maneira, afirmaram sempre o primado do político e a capacidade de arbitragem para reduzir ou eliminarem os excessos perversos das empresas capitalistas e as pretensões destas em regular a sociedade: (...). (...) contra o valor mercadoria, único instrumento de regulação reconhecido pelo mercado, o Estado soube ter em conta os princípios da igualdade, da justiça social, da solidariedade, numa palavra, da ética. » .

---

leurs paroles chez ceux qui sont en situation d'échec scolaire et n'ont pas de métier? Sont maintes fois répétées des affirmations qui se présentent comme des évidences. Que signifient des formulations du genre: «grâce à l'informatique, les machines commandent désormais aux machines», «le taylorisme est détruit par l'ordinateur», ou encore «la reconstruction de l'entreprise autour du client-roi»

<sup>25</sup> Na rubrica «*Inversion des rôles et autoservitude*», Jean-Pierre LE GOFF, 1999: 18-21, desmonta toda a retórica da autonomia dos empregados na «nova empresa liberal»: «Il s'agit ni plus ni moins d'opérer une «inversion radicale du contract entre employeurs et employés». L'entreprise «veille à lui (le salarié) offrir non une sécurité de l'emploi qui le rend dépendant, mais la liberté qu'apporte l'employabilité». L'effort demandé au personnel consiste à «abandonner la stabilité de l'emploi en faveur de la stimulante que sont l'apprentissage continu et le développement personnel.» (p.19-20). E na página seguinte conclui: «Cette «nouvelle philosophie de l'organisation doit permettre aux employés dans les limites de l'entreprise, de penser et d'agir comme s'ils étaient des entrepreneurs autonomes». Des salariés «autonomes» de toute référence et de toute protection du droit du travail, s'identifiant à la direction, décodant eux-mêmes, en toute «transparence», de leur propre licenciement: n'est-ce pas là la figure accomplie de l'autoservitude qui va jusqu'au sacrifice? Le modèle libéral rejoint celui de l'autonomie comme figure de la déréglementation.».

<sup>26</sup> O processo de globalização, baseado essencialmente nas tecnologias de informação e comunicação, mas cujos principais beneficiários têm sido as elites intelectuais, as grandes empresas e os países com economias mais desenvolvidas e mais competitivas, tem permitido o livre acesso a todos os mercados e a quase todas as fontes de informação. Mas, por isso mesmo, tem sido um agente poderoso na constituição de uma ordem internacional baseada no económico, em detrimento do político e do que lhe é inerente, a vivência democrática e a salvaguarda dos direitos individuais.

Instituída assim, na perspectiva dos autores referidos (Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER, 1997:41), uma desregulação no sistema político e social mundial, e na ausência de uma nova instância ou conjunto de instâncias reguladoras, o Estado, enquanto garante dos direitos fundamentais do cidadão, entrou em crise ficando fragilizado na sua capacidade reguladora e salvaguardadora do ambiente organizacional, controlado e controlável, que lhe possibilitava o controle sobre o sistema privado da economia.

Ainda de acordo com os autores referenciados, a crise do Estado é pois consequência da vitória do liberalismo sobre a social democracia, do liberalismo americano sobre o liberalismo alemão, suíço e japonês <sup>27</sup>, da prevalência do económico sobre o político, do gestor sobre o expressivo, da dimensão multinacional, e mesmo global <sup>28</sup>, sobre os Estados nacionais, instituindo esta vitória a «lei única do mercado» e o risco da fragilidade futura do Estado de Direito Democrático e Social e a sua correspondente dificuldade em assegurar a realização do projecto democrático - social, enquanto projecto de democratização da vida económica, política, social, organizacional, cultural, religiosa, filosófica, estética, etc. (Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER, 1997: 126), no que tal

<sup>27</sup> Parece-nos interessante a distinção que os autores fazem entre liberalismo americano e liberalismo alemão, suíço e japonês, extraída de Michel ALBERT, 1991, *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil, na nota de apresentação do livro (Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER (1997, : 126): «Le modèle néo-américain, fondé sur la réussite individuelle, le profit financier à court terme et leur médiatisation; le modèle rhénan, qui se pratique en Allemagne, en Suisse, dans le Bénélux et e Europe du Nord, mais aussi, avec des variantes au japon. Il valorise la réussite collective, le consensus, le souci du long terme.»).

<sup>28</sup> O capitalismo tende a instituir, desde o primeiro choque petrolífero, em 1973, uma ordem económico – jurídica em três patamares: um patamar supranacional, um patamar regional no sentido de continental ou subcontinental, e um patamar global no sentido de mundial ou, pelo menos, intercontinental. Ora, ao fazer este percurso, através do mercado e da mundialização da economia e, através das novas tecnologias de informação, com um enorme poder de uniformização do conhecimento, dos costumes e da civilização, o capitalismo contribui para a instauração de uma nova ordem mundial. As características desta nova ordem mundial são abstraídas das relações económicas, sociais e políticas e materializadas num «*corpus juri*», pelas ou a coberto das organizações internacionais. Daqui deriva que o jogo de relações sociais e políticas, na nova ordem mundial, tenha instituído o económico e o tecnológico como fontes essenciais do poder, elegendo o Estado nacional como interlocutor na cena internacional. Estado nacional que, por sua vez, elegeu as organizações representativas dos cidadãos e as corporações como núcleos centrais da discussão, negociação e concertação democráticas, relegando para segundo plano o núcleo central do liberalismo e da democracia, ou seja, o indivíduo no liberalismo e o cidadão na democracia. Por isso, Kenichi OHMAE, 1995, *The End of The Nation State: The Rise of Regional Economics*, London, Harper Collins, citado por Anthony GIDDENS (1999), *A Terceira Via*, Lisboa, Presença, p. 34, anuncia o fim do Estado Nacional ou, pelo menos, a perda de influência deste Estado: «Proclama-se que emergiu ou está prestes a emergir, uma economia verdadeiramente global, na qual, as economias nacionais e, portanto, as estratégias de administração da economia se tornarão cada vez mais irrelevantes.» .

projecto significa de construção da igualdade real de oportunidades e de salvaguarda dos direitos políticos, sociais e culturais dos cidadãos (Jacques GODFRAIN (1999: 37) <sup>29</sup> .

Em Portugal, o choque do liberalismo económico também se fez sentir, ainda que com menor intensidade que aquela com que operou nos países em mais avançado estágio de desenvolvimento económico <sup>30</sup> . Por três razões. A primeira, pelo facto de o processo de construção e regulamentação do Estado de Direito Democrático e Social ter sido iniciado tardiamente, apenas em meados dos anos 60, e, com teleologia ideológica apenas após «o 25 de Abril de 1974» <sup>31</sup> . A segunda, pelo facto de algumas mudanças operadas no Estado e na economia como, por exemplo, os contratos de trabalho a prazo, a delimitação dos sectores público e privado, as privatizações de algumas empresas públicas e a flexibilização das leis laborais serem ainda coevas da estruturação e consolidação de algumas áreas de intervenção social do Estado de Direito, tais como a educação, a saúde, a formação profissional, a segurança social e a retórica da «luta» pela transparência na Administração Pública <sup>32</sup> . A terceira razão tem a ver com os efeitos das orientações da Constituição de

<sup>29</sup> A conclusão de Jacques GODFRAIN (1999: 37) é, a este propósito, elucidativa: «Or, lorsque l'État renonce, c'est la loi du plus fort qui triomphe. Trop d'État nuit sûrement à l'État. Mais l'absence de l'État nuit au peuple.».

<sup>30</sup> É de realçar aqui que Portugal era considerado, em 1996, o menos desenvolvido dos países desenvolvidos. Com efeito, apenas 33 países podiam considerar-se desenvolvidos pelo critério do FMI segundo o qual era necessário realizar um PIB per capita de 9.500 dólares por ano. Ora, Portugal, em 1996, realizava um PIB per capita de 10.000 dólares. Cf. Jornal Público, 1998: Atlas Enciclopédico Mundial. Traduzido de Dorling Kindersley Limited Editor, 1996, London. Nove anos depois, e segundo relatório do Banco de Portugal (2005), Portugal terá um PIB global de aproximadamente 145.500 euros, o que realizaria um PIB «per capita» de 14.051 euros, consubstanciando um aumento de 40%, relativamente a 1996.

<sup>31</sup> Com efeito, o processo de garantia de direitos fundamentais como o de reunião, associação, greve e participação na vida política e social bem como a consagração de regalias sociais básicas como ordenado mínimo, subsídio de férias e de Natal, direito à assistência social, direito generalizado à saúde, à educação pós-primária, consolidação da licença por maternidade, etc., é um processo consequente ao «Golpe de Estado» do «25 de Abril de 1974», constituindo parte da «revolução do 25 de Abril», entendida como conjunto de transformações operadas no Estado e na Sociedade Portuguesa, essencialmente até 1985.

<sup>32</sup> A questão da transparência na Administração Pública, atravessa a década de 80 mas tem o seu primeiro momento institucional em 1991, com a aprovação do Código de Procedimento Administrativo. As questões que tal código tem suscitado têm posto em evidência, por um lado, a sua necessidade e, por outro, o despotismo da Administração Pública face aos cidadãos. Ele representa ainda a contemporaneidade entre liberalização económica e definição política e social do Estado de Direito. Com efeito, alterada a Constituição de 1976, pela segunda vez, em 1989 (a primeira fora em 1982), para permitir a liberalização da economia e, iniciado em 1990, o processo de privatizações, a década de 90 iria assistir ainda a um processo lento de melhoria das regalias e direitos sociais (como o de protecção à família e à maternidade e paternidade) mas, sobretudo à procura, por parte do Estado, de regulamentação jurídica que garantisse a modernização e transparência da justiça e da Administração Pública em geral.



1976 sobre a «*sociedade em trânsito para o socialismo*», o que constituiu, pelo menos até à revisão constitucional de 1989, um travão à ideologia liberal, tendo esta revisão aberto o caminho à liberalização da economia.

No campo educacional, a década de 90 também é atravessada pelo confronto entre consolidação do Estado de Direito Democrático em educação e tendências de liberalização. As iniciativas organizativas sobre a Escola, a partir do «*Centro*» e os estudos sobre a participação<sup>33</sup>, reforçam a ideologia da decisão democrática, na escola, mas o desenvolvimento organizacional da administração da educação é atravessado por tendências antagónicas que vão desde o incremento da democratização da Administração Pública, através da desconcentração e descentralização de atribuições e competências<sup>34</sup>, até movimentos que indiciam uma tendência neoliberal<sup>35</sup>.

A respeito desta tendência e do modelo organizacional que lhe é subjacente, escreveu Licínio LIMA (1998c: 590):

«Actualmente, as perspectivas gerencialistas e *neo-científicas* em educação reactualizam a ideologia da racionalidade instrumental, talvez mais um sinal da *modernidade* tardia, radicalizada e universalizada, de que nos fala Giddens ou, mais cinicamente, George Ritzer a propósito da *Mcdonaldização* da

<sup>33</sup> A participação é um tema dominante na legislação instituinte das relações entre os cidadãos e o Estado e entre os cidadãos e as organizações, quer pela via mediatizadora das organizações sindicais quer pela via da participação na gestão, iniciado com a Constituição de 1976. Os constitucionalistas dedicam-lhe abundantes contributos (J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, (1980), Jorge MIRANDA (1981 e 2002), Baptista MACHADO (1982), J. Gomes CANOTILHO (1993 e 1999). Em Administração da Educação, a participação ganha estatuto académico com os trabalhos da Lei de Bases do Sistema Educativo (Dezembro de 1985 – Outubro de 1986), recuperando para este sector de organização da Administração Pública todos os temas inerentes à democratização do Estado, da Administração Pública, da Administração da Educação e da Escola, vista já como uma unidade organizacional relativamente autónoma, o que abriu caminho aos estudos organizacionais sobre a participação na Escola. Entre estes, são de realçar, pela sua profundidade e análise organizacional, os dois trabalhos pioneiros, realizados por Licínio LIMA (1988 e 1992) e por João FORMOSINHO (1987). Outros trabalhos se lhes seguiram: Licínio LIMA e Almerindo AFONSO (1990), António TEODORO (1994); Natércio AFONSO (1995), Henrique FERREIRA (1995), Manuela MARTINS (1997); João BARROSO (1995), Custódia ROCHA (1998), António FONSECA (1998), Licínio LIMA (2000).

<sup>34</sup> Criação das Direcções Regionais de Educação, construção do novo modelo de Administração e Gestão da Escolas Infantis, Básicas e Secundárias, redefinição do Estatuto dos Alunos e dos Pais / Encarregados de Educação face à escola pública.

<sup>35</sup> As análises críticas à introdução da ideologia e práticas liberais na administração da educação, encapotada em «perspectivas gerencialistas e neo-científicas» (Licínio LIMA, 2000:17) expressam a contemporaneidade da consolidação do discurso sobre a participação e a denúncia da introdução de práticas administrativas liberais, ao longo da década de 90. Ver, por exemplo, Licínio LIMA (1994, 1996a, 1996b, 2000), Carlos ESTÊVÃO (1998), Almerindo AFONSO (1995, 1997). As organizações sindicais, sobretudo as ligadas à FENPROF, onde pontificavam o Sindicato dos Professores da Grande Lisboa e o Sindicato dos Professores do Norte também se fizeram, sistematicamente, eco desta tendência, denunciando-a como estratégia de neoliberalização da Administração da Educação e de desresponsabilização do Estado face à Educação.

sociedade. Certas perspectivas em torno das escolas eficazes, bem como a defesa da gestão centrada na escola e de uma autonomia definida em termos técnico-gestionários, a obsessão avaliativa e da qualidade, inspirada na Gestão da Qualidade Total, representam, entre outros, elementos integráveis no que venho designando por *educação contábil*: uma definição objectiva e consensual dos objectivos, o predomínio das dimensões mensuráveis e comparativas, a perseguição da eficácia e da eficiência através do recurso a metáforas produtivistas, a reactualização de concepções mecanicistas e instrumentais de organização escolar.»

Neste conflito, enquanto, na administração da educação, se cuidava, por um lado, de prover aos programas necessários à garantia da democratização efectiva da educação <sup>36</sup> e da administração da educação <sup>37</sup>, por outro lado, tratava-se de «descentralizar» nas Autarquias Locais <sup>38</sup> e na

<sup>36</sup> É de considerar aqui o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), lançado em 1988, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, de 10/12/87 e publicada no DR II Série, nº 17, de 21/1/88, pp. 537 – 542), como estratégia de apoio aos alunos carenciados socialmente e com dificuldades de aprendizagem e integração no processo educativo. A referência ao ordenamento jurídico do direito e condições de realização da escolaridade obrigatória (Decreto-Lei nº35/90, de 25/1) e ao ordenamento jurídico dos apoios educativos e educação especial (Decreto-Lei nº 319/91) é também inevitável, ainda que tais documentos legais sejam ou reformulações ou reorganizações de documentos anteriores, os quais se prolongam no tempo, designadamente, com o Despacho 178-ME/93 (DR II Série de 30/7, Suplemento, pp. 8104 – (6 – 7), regulamentando o exercício dos apoios educativos nas escolas básicas e secundárias.

<sup>37</sup> O X Governo Constitucional, sendo Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco Silva e Ministro da Educação, João de Deus Pinheiro, pretendeu, com o Decreto-Lei nº 3/87, de 2/1, impulsionar a descentralização» da Administração da Educação, prevendo a criação de uma Direcção Regional em cada um dos territórios alocáveis às futuras regiões. Esta intenção começou a concretizar-se a partir de 24/2/1988, com a publicação do Despacho Conjunto SEAM/SERE 6/88 no DR II, pp. 1780 – 1781, complementado com os Despachos 19 – A/SEAM / 88, publicado no DR II, de 25 / 5 / 88, pp. 4752 – 4754, E Desp. 16/SERE/88, DR II, de 25/5/88, p. 4755, atribuindo-lhes competências, mas o estatuto conferido às Direcções Regionais não configurava um modelo organizacional de descentralização mas sim de desconcentração administrativa. Porém, as práticas organizacionais promovidas pelos Directores Regionais, a partir da reforma das DRE's, em 1993 (Decreto-Lei nº 141/93, de 26/4, pp. 2041 – 2047), configuram já, um processo de desconcentração originária que, «a contrario lege», é implementado, em muitos casos, como de descentralização política e administrativa. A democratização da Administração da Educação também se fez sentir nas escolas, com a tentativa de melhorar o sistema da «gestão democrática», instituída em Maio de 1974, e regulamentada em 1976, transformando-o, legalmente, em «directão colegial, negociada, partenarial e territorial» (cf Decreto-Lei 172/91, de 10/5). Porém, este modelo não passou de uma experiência, ainda que num número elevado de escolas, durante oito anos, até que o Decreto-Lei nº 115 – A/98, o tornou compulsivo com algumas alterações, a partir de 2000/2001.

<sup>38</sup> Apesar da retórica do IX Governo Constitucional - que governou entre Julho de 1983 e Outubro de 1985, uma coligação entre o PS e o PSD, conhecida como «Bloco Central», por reunir os dois Partidos Políticos do Centro, deixando à esquerda o Partido Comunista Português e, à direita, o então Centro Democrático Social, actual Partido Popular -, o incremento da descentralização foi ténue e teve as suas principais realizações na aprovação do Regime de Distribuição de Competências entre as Administrações Central, Regional e Local (Decreto-Lei nº 77/84, de) e na transferência de competências em matéria de parque escolar, equipamento pedagógico, acção social escolar e transportes escolares referentes à educação para o 1º Ciclo do Ensino Básico e para a Educação Pré-Escolar. A interpretação destes factos não foi pacífica. Para uns, tratou-se de alienação de competências por parte do Estado. Para outros, tratou-se de uma descentralização.

Sociedade Civil <sup>39</sup> algumas áreas de actuação do Estado, sem se cuidar suficientemente dos requisitos e condições de realização dessas áreas de intervenção por parte das novas entidades.

A participação, quer enquanto ideologia subjacente ao processo de construção da democratização da organização escolar e da sociedade quer enquanto ideologia estratégica de consolidação da autonomia da escola face ao chamado «poder central», é um tema recorrente e implícito no processo de desenvolvimento da administração pública, da administração da educação e da sociedade portuguesa em geral, decorrente da instituição da «*Revolução de Abril*» de 1974. Mesmo se estudos anteriores apelassem para a participação, entendida então como processo de legitimação das decisões (Marcelo CAETANO, 1966), como processo de aceitação social das decisões <sup>40</sup> e como processo de construção de decisões pertinentes às populações, através da auscultação destas <sup>41</sup>.

Porém, como defendeu Licínio LIMA (1998b: 25), a participação, quer na definição política da Sociedade e do Estado, quer na Administração da Educação em geral quer ainda na da Escola, especificamente, não é independente das condições económico-sócio-políticas globais, bem depressa passíveis de serem «manipuladas» para «ludibriar» contextos jurídico-constitucionais e jurídico-legais.

E é neste sentido que a afirmação da actualidade da participação nos parece importante face às ameaças que as novas relações sociais de poder e de trabalho lhe vêm impondo, no quadro neoliberal da economia global, condicionando os cidadãos na liberdade de expressão das suas ideias, valores, concepções e interesses e condicionando também o quadro instituinte da cidadania, ou seja, a sobrevivência do Estado de Direito

<sup>39</sup> Parece ser o caso do lançamento das Escolas Profissionais (Decreto-Lei nº 26/89, de 21/1) e da criação apressada de estabelecimentos de Ensino Superior Particular e Cooperativo, enquadrada num não menos apressadamente construído e aprovado Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (Decreto-Lei nº 271/89, de 19/8). Compreende-se a actuação Estado face à necessidade de incrementar a formação profissional e face à necessidade de responder à crescente procura social do ensino superior. O problema está nos moldes em que o fez, na medida em que a Sociedade Civil não dispunha nem de conhecimento nem de «know-how» para o efeito, ao mesmo tempo que, no caso das Escolas Profissionais, o Estado abandonava a formação profissional na escola estatal.

<sup>40</sup> Caso da perspectiva governamental, em 1971, patente na reforma da estrutura orgânica do Ministério da Educação Nacional, aprovada pelo Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de Setembro, onde se pode ler, a páginas 1386 do Diário do Governo, I Série, de 1971, que «(...) as reformas só saem das páginas do Diário do Governo para as do livro da vida se em torno delas se criar um clima de adesão – e esse não depende apenas dos propósitos expressos ou das orientações definidas, mas também de uma informação clara e contínua do público, da participação activa dos interessados e do dinamismo esforçado dos responsáveis.».

<sup>41</sup> É o caso do Decreto-Lei de 1967, que cria as Comissões de Planeamento Regional.

Democrático, enquanto salvaguarda do *indivíduo*, do Liberalismo, e do *cidadão*, da Democracia).

Neste sentido, não deixa de ser preocupante a crescente apatia dos cidadãos face à política e face à participação em geral, para a qual contribuirá a má imagem com que representam as instituições públicas estatais, e da qual se têm feito eco diferentes relatórios de inquéritos de opinião <sup>42</sup>.

## **2. A participação como estratégia de construção da autonomia e do desenvolvimento pessoal, social e comunitário e da democratização da sociedade**

Na tradição epistemológica ocidental, sujeito e objecto, acção e reflexão, teoria e prática constituem-se como dois pólos que o construtivismo piagetiano vai fazer interagir, utilizando, para o efeito, a dialéctica hegeliana, aplicada à ideia kantiana de sujeito epistemológico e às ideias marxistas de objecto, de acção e de relações sociais (Jean PIAGET: 1965 e 1978; Jean PIAGET e Barbel INHELDER: 1978).

Da interacção construída por Piaget entre os contributos daqueles três filósofos e, no caso dos dois últimos, iniciadores da Sociologia, resultou que, para o epistemólogo suíço, a consciência é o produto da interiorização do resultado das acções que o sujeito desenvolve sobre ou em torno do objecto, da acção ou da própria consciência, num processo em espiral e cada vez mais «*majorante*».

<sup>42</sup>

O último, da responsabilidade conjunta do Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica e do Ministério da Reforma do Estado, realizado a 1100 pessoas nos dias 7, 8 e 22 de Julho de 2001, dava conta de que as instituições em que os cidadãos inquiridos menos confiam são a Assembleia da República e os Partidos Políticos que, numa escala de 0 a 3, apenas obtêm, respectivamente, a média de 1,86 e 1,49, abaixo das Seguradoras (1,88), dos grandes grupos económicos (1,89), dos Sindicatos (1,95), dos Tribunais (1,98, do Patronato (2,08), da Administração Pública (2,11), das Ordens Profissionais (2,13), da Banca (2,17), da Comunicação Social (2,34) e das Forças Armadas (2,36). Além disso, o relatório dava conta de que 51,9% se dizem insatisfeitos com o funcionamento dos tribunais e de que 43,9% têm uma má imagem da qualidade dos Serviços da Administração Pública. Cf Expresso, nº 1510, de 5/10/2001, 1º Caderno, p. 3

Nestes termos, a autonomia dos indivíduos, assim como o seu desenvolvimento pessoal e social é o resultado de um processo de acção – reflexão – problematização – interiorização que implica a intervenção / acção / problematização nos e dos diferentes contextos de vida de cada sujeito, resultando daí uma modificação interna dos próprios sujeitos, tanto mais rica quanto mais resultante da interacção física, cognitiva, social e cultural.

Conceber o processo de desenvolvimento pessoal e social nesta perspectiva implica enfatizar processos mais que conteúdos <sup>43</sup>, ligar as aprendizagens às vivências dos sujeitos, aos seus interesses e necessidades, iniciá-los na realização de projectos do seu interesse, na sua comunidade, implicá-los nas decisões, construir o diálogo e a concertação social, em suma, criar as condições para que o futuro indivíduo e cidadão se torne autónomo no seu contexto de trabalho e possa adaptar o seu trabalho a contextos vizinhos.

Como diz José Ribeiro DIAS (1996: 655b) sobre a preparação das crianças para a vida adulta,

«Não se tratará essencialmente de o aluno aprender coisas, mas de adquirir competências, no sentido de se tornar capaz de procurar resposta para todas as necessidades e aspirações que venha a sentir na vida adulta, de responder aos desafios do seu futuro. Mais que aprender conteúdos, o jovem deverá treinar-se nos processos, mais que deixar-se educar, deverá tornar-se capaz de tomar nas suas mãos a condução do processo da sua própria educação em toda a sua vida futura de adulto».

Na perspectiva da dialéctica pedagógica piagetiana ou construtivismo pedagógico, a participação criará as condições para o desenvolvimento de uma metodologia *auto e interestruturante*» (Louis NOT, 1991: 129) do conhecimento e da acção, por oposição a uma pedagogia velha, tradicional, *heteroestruturante* (Louis NOT (1991: 63), ou «*pedagogia da sujeição*» que Hubert HANNOUN (1980: 20) caracteriza como

"a atitude que recusa deliberadamente como fim a libertação da criança, a sua libertação dos obstáculos que se opõem ao seu desenvolvimento normal" .

Na tradição do «progressismo» <sup>44</sup>, corrente educacional que procurou consubstanciar os ideais pedagógicos da Escola Nova; na tradição

<sup>43</sup> Sem os separar uns dos outros, já que como acentua Licínio Lima, analisando o pensamento de Paulo Freire, a interestruturacção resulta da dialogicidade de ambos. Cf. Licínio LIMA (2000).

<sup>44</sup> George KNELLER (1970: 126-128) sintetiza assim os princípios da Escola Nova, aplicando-os à ideologia educacional do progressismo, como vertente do pragmatismo em educação:

do construtivismo pedagógico, dos movimentos ecológico-desenvolvimentais e das teorias sócio-cognitivas, o processo de uma educação libertadora deverá também ter em conta a interacção social, a colaboração, a democratização da escola e da vida e a interacção entre o contexto escolar e os contextos de vida.

Como sublinhou John DEWEY (1916),

«Antes de mais, é preciso que a vida escolar seja uma vida comunitária no sentido pleno do termo. Concepções e atitudes sociais só podem desenvolver-se num meio verdadeiramente social, num meio onde se constrói uma experiência comum na troca de serviços recebidos e dados. Se (...) lutamos por uma educação fundamentada em actividades colectivas e construtivas, é porque tais actividades ocasionam um clima social».<sup>45</sup>

Por isso, a educação deve ser um permanente contacto com experiências, e em grupo:

«(...) lutamos por uma educação fundamentada em actividades colectivas e construtivas (...) tais actividades ocasionam um clima social. Em lugar de uma escola separada da vida, onde se aprendem lições, preconizamos uma comunidade em miniatura na qual o crescimento e a aquisição de conhecimentos sejam produto de uma vida em comum. Campos de jogos, oficinas, locais para trabalho ou laboratórios não contribuem somente para desenvolver o gosto natural da juventude pelo trabalho; suscitam ainda as trocas, as relações, os esforços comuns, e tudo isto contribui para a consciência das solidariedades (...).»<sup>46</sup>

Incrementando a experimentação e a relação entre o ensino formal e o mundo real da criança, inclusive o do trabalho, Célestin FREINET (1974: 145) apresenta-se-nos, na linha de Piaget, como o realizador do marxismo em educação, através da concepção de uma teoria do conhecimento pela reconstrução da acção:

«É preciso conceber e realizar uma pedagogia que seja verdadeiramente a ciência da formação do trabalhador na sua função de trabalhador e de homem. Porque é o trabalho que suscita e orienta os pensamentos dos homens, que justifica o seu

---

«1) A educação deve ser activa e estar relacionada com os interesses da criança (...)

2) A aprendizagem através de problemas deve substituir a inculcação de matérias. (...)

3) A educação deve ser a própria vida em vez de uma preparação para a vida.(...)

4) A função do professor não é dirigir mas aconselhar. (...)

5) A Escola deve fomentar a cooperação em vez da concorrência. (...) e

6) Somente a democracia permite - de facto, e incentiva - a livre interacção de ideias e personalidades, que é uma condição necessária do verdadeiro desenvolvimento.».

<sup>45</sup> John DEWEY, 1916: *Democracy and Education*, New York, citado por FREITAS, CATELA e FREITAS, op. cit., Fascículo. 2, p. 33

<sup>46</sup> Idem, Ibidem.

comportamento individual e social, que é o elemento de progresso e dignidade, símbolo de paz e de fraternidade»

Mas a experiência e o trabalho são também os meios pelos quais se gera o crescimento e a felicidade:

«organizar um meio de actividade, de vida, no qual a criança se encontrará como que automaticamente enquadrada, arrastada, animada, entusiasmada.» (Célestin FREINET (1974: 163).

Além disso, o trabalho é a fonte de ligação à realidade:

«O texto livre tornava-se página da vida, comunicada aos pais e transmitida aos correspondentes. Tínhamos aí a poderosa motivação que ia estimular a expressão livre dos nossos alunos. (...).

«A criança nunca se cansará de contar os elementos da sua vida, e não só da sua vida exterior, mas também de todo esse pensamento profundo que a escola nunca aflora e que constitui, sabemos-lo hoje bem, o motor profundo do seu comportamento.» (Célestin FREINET (1975: 68).

Na linha de Jean Piaget e de Kurt Lewin, a teoria ecológica, proposta por Urie BRONFEMBRENNER (1979) defende que a pessoa cresce num conjunto de estruturas a que o autor chama sistemas, com vários níveis de estruturação, alcance e interacção de complexidade crescente (a que o autor chama microssistema, mesossistema e macrossistema), os quais permitem a «*interestruturação*» da personalidade e a construção de padrões de percepção e significação do mundo e do futuro:

«A ecologia do desenvolvimento humano compreende o estudo científico da progressiva acomodação mútua entre um ser humano activo, em desenvolvimento, e as propriedades mutantes dos ambientes imediatos nos quais a pessoa vive, sendo este processo afectado pelas relações que se estabelecem entre estes ambientes, e pelos contextos mais amplos nos quais aqueles se inserem.» (Urie BRONFEMBRENNER, 1987: 40).

A interacção reflexiva e reconstrutiva entre a pessoa e os seus contextos de vida era, mais ou menos na mesma época em que Urie Bronfembrenner chamava a atenção para ela, referida por Paulo FREIRE como essencial no processo educativo, devendo este também, necessariamente, ser um processo de interacção social, propiciador da «*conscientização*» dos problemas e das condições de libertação em relação a eles:

«Num pensar dialéctico, acção e mundo, mundo e acção, estão intimamente solidários. Mas, a acção só é humana quando, mais que um puro fazer, é um que-fazer, isto é, quando também não se dicotomiza da reflexão». (Paulo FREIRE, 1975: 55)

A propósito do pensamento de Paulo Freire, afirma Francisco WEFFORT (s.d.: 12) que

"(...) o saber democrático jamais se incorpora autoritariamente, pois só tem sentido como conquista do trabalho comum do educador e do educando",

rejeitando do mesmo modo o discurso democrático hipócrita:

"(...) dar aulas de democracia, e, ao mesmo tempo, considerarmos como absurda e imoral a participação do povo no poder" (Francisco WEFFORT, s.d.: 12)

Por isso, Paulo FREIRE (1975: 152) preconiza que

«Deve ser instaurada a pedagogia que começa pelo diálogo, pela comunicação, por uma nova relação humana que possibilite ao próprio povo a elaboração de uma consciência crítica do mundo em que vive».

Assim, a dimensão da interação social é fundamental no movimento de conscientização para que todo o processo da formação resulte em "uma educação para a decisão e para a responsabilidade social" (Francisco WEFFORT, s.d., 12). Por isso,

«(...) ninguém educa ninguém, como também ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo.» (FREIRE, 1975: 97)

Paulo Freire defende pois um humanismo de libertação, na linha e nos pressupostos do humanismo socialista, bem coerente, como sublinha António NÓVOA (1998: 167 –187) com uma «teoria do conhecimento que se baseia numa crítica às racionalidades positivistas» (NÓVOA, 1998: 167 –187) . Por isso, dentro desta ideia de defesa do homem e da humanidade vale a pena subscrever a síntese de Rogelio BLANCO (1992: 44)

«Para que este homem-sujeito, *"localizado e temporalizado"*, realize a sua ontologia, deve promover uma reflexão sobre si, sobre a sua situação. A reflexão vai directamente proporcionada ao seu *"emergir-se"* na realidade, para transformá-la, realizar e projectar a sua essência sobre ela: "humanizá-la".»

A análise da obra de Paulo Freire por Licínio LIMA (2000) realça a coerência de um pensamento que, apesar de multiplicar o seu objecto ao longo de 40 anos de produção ideológico-pedagógica, jamais abandona a orientação inicial: a função libertadora da participação e a sua crítica de todas as formas de dominação. Por isso, Licínio LIMA (2000: 34) afirma que

«é em *Pedagogia do Oprimido* (...) que encontro maior articulação e desenvolvimento de suas concepções democráticas radicais, por referência às dimensões organizacionais e administrativas a que aqui procuro conferir protagonismo analítico. A sua crítica à «educação bancária» (alienante e opressora), a partir de



uma pedagogia da libertação, da participação e da discussão, a intersubjectividade, representa um dos mais violentos e eloquentes ataques à organização burocrática e à racionalidade técnico-instrumental em educação.»

E, analisando os modos de construção da democracia, no pensamento de Paulo Freire, Licínio LIMA deixa claro que a participação e a democracia preconizadas pelo «*andarilho da utopia*»<sup>47</sup> constituem

«uma teoria da participação democrática radical, criticando a não participação silenciosa e alienante e também as formas de participação passiva (...), subordinada ou meramente instrumental. A participação de que fala é uma participação no processo de decisão, um acto de «ingerência», e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar.» (Licínio LIMA, 2000: 32-33).

A teoria democrática de Paulo Freire apresenta-se pois congruente com uma teoria da construção da autonomia dos sujeitos baseada na valorização da democracia real como estratégia de «*aprender a ser*» e aprender a afirmar-se na sua identidade pessoal e radical alteridade relativamente aos outros.

A perspectiva da consideração da participação como estratégia de desenvolvimento pessoal e social é comum a outros autores, mesmo no universo de outras ciências não conectadas com o processo pedagógico. Baptista MACHADO (1982:37) refere que

«Sendo verdade que a acção e o empenhamento na acção aprofundam a consciência dos problemas e dos objectivos, a participação seria indispensável como elemento do processo pelo qual as pessoas se consciencializam dos seus próprios interesses e ficam, em consequência habilitadas a promovê-los. Ao mesmo tempo que seria uma (...) escola de formação cívica, preparando para o exercício da democracia à escala nacional.»<sup>48</sup>

Além disso, segundo Baptista MACHADO (1982:37), a participação proporcionaria uma valorização do auto-conceito de cidadania ao mesmo tempo que promoveria uma psicoterapia social já que ela

«(...) daria aos cidadãos o sentimento benfazejo de auto-realização, funcionando ainda como processo terapêutico no tratamento da apatia e da desintegração social».

<sup>47</sup> «*Andarilho da Utopia*» é o cognome que o próprio Paulo Freire se deu a si próprio. Aqui referimo-lo tomado de Roberto Padilha, em Prefácio a Licínio LIMA (2000: 13 – 16).

<sup>48</sup> Esta perspectiva está também presente em Paulo BENTO, Adelaide Queiroz e Isabel Valente (1993). *Desenvolvimento Pessoal e Social e Democracia na Escola – Propostas de Actividades*. Porto: Porto Editora

Carrascosa SALAS (1985: 451) defende o valor da participação como princípio de acção para realizar a autonomia, a democracia, a integração social, a concertação e a paz:

- a) Assegurar a independência e autonomia dos indivíduos, grupos e instituições frente a qualquer forma de colectivismo ou monopólio;
- b) assumir as condições reais da sociedade pluralista;
- c) proporcionar as vias para integrar estas condições em contextos humanos moralmente equitativos e psicologicamente satisfatórios;
- d) coordenar esforços para conseguir o êxito do Projecto Educativo abarcando o maior número possível de interesses;
- e) estabelecer um critério universal para alcançar o bem comum» .

Neste sentido, a participação poderá ter também um importante papel na educação moral e cívica e na aprendizagem da democracia. A este respeito, diz Molina GARCIA (1995: 236 – 237):

«(...) a educação parece transformar-se cada vez mais em capacitação para a colaboração. Colaborar é participar num trabalho comum e educar não pode ser outra coisa senão ensinar e aprender a colaborar e participar. Os antigos objectivos da Escola que perseguiram prioritariamente a aquisição de conhecimentos, habilidades e normas de conduta, passaram a ser o que actualmente se chama o campo pretextual, isto é, os pretextos para que, mediante a participação, se gere nos educandos a colaboração.».

A participação apresenta-se, segundo Baptista Machado, como condição para a consolidação da democracia, para a defesa e salvaguarda dos direitos dos cidadãos, e para o controle dos abusos da Administração:

«(...), dir-se-á que a participação nos surge como forma de assegurar a decisão democrática e a garantia dos administrados em domínios da acção administrativa».

(...)

A tudo isto acresceria que a participação tem uma função prestimosa no domínio do controle dos abusos do poder (...).

Contribuiria assim para o aperfeiçoamento da democracia. Além de que seria um meio de recuperar o «sentimento comunitário» que a revolução técnico-industrial fez desaparecer». (Baptista MACHADO, 1982: 36) .

Ora, a sociedade democrática só será possível desde que

«(...) seja verdadeiramente representativa dos interesses pessoais e colectivos e que, através de órgãos e estruturas competentes, todos os cidadãos possam participar e se sintam empenhados na administração.» (Carrascosa SALAS, 1985: 448).

Segundo Baptista MACHADO (1982: 37), esta representação dos interesses, associada a uma efectiva participação na tomada de decisão

«(...) facilitaria a boa execução das decisões e programas. Uma vez associadas as populações à elaboração desses programas e à tomada de determinadas providências, estaria mais assegurada a

cooperação das ditas populações na implementação e execução desses programas (...).»,

o que contribuiria para a pacificação social, para o espírito de comunidade e para a consolidação de um novo humanismo, como refere Carrascosa SALAS (1985: 452)

"É que, frente aos anti-valores da cultura contemporânea, que massifica e aliena o homem é urgente criar um novo humanismo, baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana, na igualdade real de oportunidades perante a vida, na solidariedade e no exercício das liberdades fundamentais. E a participação é a estratégia para a humanização da vida, do homem e da sociedade».

Mas a participação pode ainda ser vista como «motor» emancipativo da pessoa, promovedor da sua auto-estima e da sua capacidade de iniciativa, contra a passividade originada pela «máquina» burocrática. Tal como diz Alain GOURNAY (s.d.: 149),

«Um indivíduo que não pode tomar por si mesmo qualquer decisão e que tem de obter para o menor dos seus actos (assinar uma carta, deliberar uma despesa miúda), o acordo dos escalões superiores, perde, progressivamente, toda a capacidade de iniciativa. Se ele tem a impressão de que ao mais ínfimo dos seus projectos se arrisca a deparar-se-lhe a indiferença, a oposição ou a lentidão dos escalões superiores, deixará, com o tempo, de se interessar pelo seu trabalho e limitar-se-á a fazer o mínimo. Os seus superiores extrairão a conclusão de que é impossível confiar-lhe responsabilidades e o processo consolidar-se-á por si mesmo».

É de considerar aqui o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), lançado em 1988, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros, de 10/12/87 e publicada no DR II Série, nº 17, de 21/1/88, pp. 537 – 542), como estratégia de apoio aos alunos carenciados socialmente e com dificuldades de aprendizagem e integração no processo educativo. A referência ao ordenamento jurídico do direito e condições de realização da escolaridade obrigatória (Decreto-Lei nº35/90, de 25/1) e ao ordenamento jurídico dos apoios educativos e educação especial (Decreto-Lei nº 319/91) é também inevitável, ainda que tais documentos legais sejam ou reformulações ou reorganizações de documentos anteriores, os quais se prolongam no tempo, designadamente, com o Despacho 178-ME/93 (DR II Série de 30/7, Suplemento, pp. 8104 – (6 – 7), regulamentando o exercício dos apoios educativos nas escolas básicas e secundárias.

<sup>1</sup> O X Governo Constitucional, sendo Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco Silva e Ministro da Educação, João de Deus Pinheiro, pretendeu, com o Decreto-Lei nº 3/87, de 2/1, impulsionar a descentralização» da Administração da Educação, prevendo a criação de uma Direcção Regional em cada um dos territórios alocáveis às futuras regiões. Esta intenção começou a concretizar-se a partir de 24/2/1988, com a publicação do Despacho Conjunto SEAM/SERE 6/88 no DR II, pp. 1780 – 1781, complementado com os Despachos 19 – A/SEAM / 88, publicado no DR II, de 25 / 5 / 88, pp. 4752 – 4754, E Desp. 16/SERE/88, DR II, de 25/5/88, p. 4755, atribuindo-lhes competências, mas o estatuto conferido às Direcções Regionais não configurava um modelo organizacional de descentralização mas sim de desconcentração administrativa. Porém, as práticas organizacionais promovidas pelos Directores Regionais, a partir da reforma das DRE's, em 1993 (Decreto-Lei nº 141/93, de 26/4, pp. 2041 – 2047), configuram já, um processo de desconcentração originária que, «a contrario lege», é implementado, em muitos casos, como de descentralização política e administrativa. A democratização da Administração da Educação também se fez sentir nas escolas, com a tentativa de melhorar o sistema da «gestão democrática», instituída em Maio de 1974, e regulamentada em 1976, transformando-o, legalmente, em «direcção colegial, negociada, parthenarial e territorial» (cf Decreto-Lei 172/91, de 10/5). Porém, este modelo não passou de uma experiência, ainda que num número elevado de escolas, durante oito anos, até que o Decreto-Lei nº 115 – A/98, o tornou compulsivo com algumas alterações, a partir de 2000/2001.

Parece ser o caso do lançamento das Escolas Profissionais (Decreto-Lei nº 26/89, de 21/1) e da criação apressada de estabelecimentos de Ensino Superior Particular e Cooperativo, enquadrada num não menos apressadamente construído e aprovado Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (Decreto-Lei nº 271/89, de 19/8). Compreende-se a actuação Estado face à necessidade de incrementar a formação profissional e face à necessidade de responder à crescente procura social do ensino superior. O problema está nos moldes em que o fez, na medida em que a Sociedade Civil não dispunha nem de conhecimento nem de «know-how» para o efeito, ao mesmo tempo que, no caso das Escolas Profissionais, o Estado abandonava a formação profissional na escola estatal.

<sup>1</sup> Caso da perspectiva governamental, em 1971, patente na reforma da estrutura orgânica do Ministério da Educação Nacional, aprovada pelo Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de Setembro, onde se pode ler, a páginas 1386 do Diário do Governo, I Série, de 1971, que «(...) as reformas só saem

## **CAPÍTULO II**

# **O ESTADO ABSOLUTO E A CONSTRUÇÃO DA SOBERANIA E DE UMA TEORIA DA NÃO-PARTICIPAÇÃO**

### **Síntese do Capítulo**

Procuraremos, ao longo do ponto 1, evidenciar a relação entre a emergência da Modernidade, a instituição do Estado Moderno, centralizado, e a construção do conceito de soberania nacional e absoluta (ponto 2.), ligada à construção teórica e prática do Estado Absoluto, nos Séculos XVI e XVII. Analisaremos a progressiva usurpação, pelas monarquias absolutistas, das autonomias comunitárias medievais, paradigmas das contemporâneas descentralizações territoriais, institucionais, administrativas, funcionais e associativas, facilitadoras da participação dos cidadãos na Administração Pública.

Nesta linha, procuraremos inventariar os principais marcos teóricos na Construção do Estado Absoluto (pontos 3 a 3.2.), relacionando-os, fundamentalmente, com: a origem do poder político, a sua estruturação em termos de regime, a sua atitude face à autonomia da Sociedade Civil, a sua tolerância ou intolerância face aos direitos individuais, a organização da Administração Pública, a possibilidade / impossibilidade do exercício da participação cívica e organizativa e o papel do Funcionário do Estado face à Administração Pública.

Dado que a análise das formas de Estado de Soberania absoluta continua no Capítulo III, elaboraremos aí uma conclusão comum às diferentes formas do Estado de Soberania absoluta, a saber: o Estado Absoluto, o Estado Autoritário e o Estado Totalitário. Cronologicamente, este capítulo debruça-se sobre os Séculos XVI, XVII e XVIII, e o Capítulo III debruça-se sobre os Séculos XVIII, XIX e XX.

## Sumário de tópicos do Capítulo II

1. A instituição do Estado Moderno e a construção do conceito de soberania nacional e absoluta.
2. Soberania como capacidade para o exercício do poder e da autoridade do Estado sobre a Sociedade Civil e sobre a Administração Pública.
3. As teorias da Soberania no Estado Absoluto ou de Império, e da não-participação dos cidadãos na sua definição
  - 3.1. Jean Bodin, a República Soberana e a construção do Estado Absoluto;
  - 3.2. Thomas Hobbes e o «Deus Mortal»;

### 1. A instituição do Estado Moderno e a construção do conceito de soberania nacional e absoluta

As relações entre os cidadãos e o Estado, fosse na qualidade de funcionários do Estado, fosse enquanto membros daquela Sociedade, estabeleceram-se, desde os alvares da modernidade <sup>49</sup> (1576 –1948 <sup>50</sup>), e especificamente desde finais do século XVI, num quadro político-jurídico em que o Estado é o detentor da capacidade legislativa, organizativa e regulamentar quer do aparelho político-administrativo estatal quer da organização da sociedade civil, variando a intensidade da intervenção do Estado em função da maior ou menor autonomia conferida quer ao(s) aparelho(s) político-administrativo(s) quer à sociedade civil.

O que há de novo na modernidade é, em primeiro lugar, a progressiva construção do Estado enquanto entidade independente do exercício físico do poder, com a substituição de uma concepção do poder governativo assente na pessoalidade (pessoa do Rei, do Príncipe ou do Tirano) por uma outra em que o poder se condensa na representação de uma ordem racional supra-pessoal, supra-temporal e meta-empírica que se sustenta a si própria, enquanto conjunto coerente de valores e de normas.

<sup>49</sup>

Utilizamos o conceito de Modernidade para significar não só um período histórico, longitudinal à Idade Moderna e à Idade Contemporânea mas, sobretudo, para representar um conjunto de características políticas e sociológicas que o opõem a Pós-Modernidade. Tais características evidenciam a importação dos pressupostos do pensamento racional (causa-efeito) e da mecânica clássica (mecanicismo) para as ciências sociais, transportando consigo uma representação de atomismo científico, saber fragmentado, cultura dogmática da certeza, da a-religiosidade e do cientifismo, e ainda, linearidade do saber e do pensamento, características que contribuíram para a instauração de Poderes absolutos e autoritários. Em contrapartida, a Pós-modernidade definir-se-á pelas características antinómicas destas: interdisciplinaridade, relatividade científica, social e cultural, articulação social expressa na construção partilhada do projecto democrático, pluralidade de pensamento e de culturas, pensamento complexo, poder partilhado.

<sup>50</sup>

Escolhemos a data de 1576, como ano da publicação do «*Les Six Livres de la République*», de Jean Bodin, como obra emblemática do início da teorização do poder absoluto do Monarca. Do mesmo modo, escolhemos o ano de 1948 para fim da Modernidade, não só porque ele representa o fim do fragmentarismo estatal que conduziu à II Guerra Mundial mas também a consagração da universalização do projecto democrático, expresso na «*Declaração Universal dos Direitos do Homem*», e ainda porque tal declaração representa o reconhecimento da igual dignidade de todas as culturas e povos, facto a que o progresso das ciências sociais não é alheio. Porém, estas datas são apenas indicativas, dado que há outros factores que podem ser levados em conta.

Um segundo aspecto novo da modernidade é a substituição do fragmentarismo político-administrativo medieval pela associação e concentração de diferentes comunidades com ideossincrasias comuns num mesmo Estado, o qual se apropria e usurpa, em maior ou menor escala, da capacidade autonómica dessas comunidades, construindo um aparelho centralizado de poder e de administração, em nome, sobretudo, da segurança individual (Thomas HOBBS, 1651), da propriedade privada e da liberdade individual (John LOCKE, 1690) e do bem comum sob a forma de «vontade geral» (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1762).

***Segundo C. AMARAL (1998: 40), a ideia de Estado Soberano é a de***

«um poder político (que se) encontra centralizado e é aplicado unitariamente em todo o território e a todos os membros, a nível interno; e a nível externo, não reconhece superior nem admite interferências, colocando-se a um nível de absoluta igualdade face aos demais poderes dos demais Estados (...).».

Na análise do mesmo autor, o início da construção do Estado Moderno resulta dos acordos gerados no Tratado de Paz de Vestefália (1639-1648), que «veio consagrar os princípios da tolerância religiosa e da igualdade fundamental entre os Estados» (C. AMARAL, 1998: 43) , orientando-se, ao mesmo tempo, para a separação em relação ao poder religioso.

A construção do Estado Moderno opera-se então contra a ordem medieval, «sobre as ruínas do feudalismo» (Marcelo CAETANO, s.d.) . Deste modo, e como sintetiza C. AMARAL, 1998: 35,

«(...), enquanto forma de associação e de organização da vida colectiva da sociedade, artificial e historicamente situada, o Estado surge na modernidade com o denominado sistema de Westefália que, marcando o fim das guerras religiosas na Europa, marcou igualmente o fim das pretensões universalísticas da Igreja e do Império, por um lado, e dos desafios internos do feudalismo segmentário, por outro.»

Ao contrário do fragmentarismo medieval, o Estado Moderno tenderá para a transferência do poder das várias unidades autónomas para um poder central, seja por uma forma de consentimento seja por uma forma de imposição e coacção.

Gianfranco POGGI (1989) caracteriza o sistema de organização medieval como tendendo claramente para a fragmentação e para a dispersão do poder, crescente e em cascata, em unidades cada vez menores, conduzindo à institucionalização de uma riquíssima malha de unidades que se constituíram em autênticos sistemas políticos autónomos e autosubsistentes.

Neste contexto, segundo C. AMARAL (1998: 37), a organização política medieval é *anárquica* porque

«marcada pela sobreposição de uma multiplicidade de sistemas de poder, em que, tanto o imperador, como o próprio monarca, apenas detinha um tipo particularmente limitado de poder.»

Nesta linha, também Roger KING (1986: 35) caracterizará a natureza do sistema político medieval como fragmentada, particularizada em pequenas autonomias, organizadas hierarquicamente a nível interno, faltando integração e densidade a tal sistema político. E Joseph CAMILLERI e Jim FALK (1992:12) caracterizarão o mesmo sistema político como um labirinto de pequenos reinos, principados, ducados e outras instituições quase autónomas, como igrejas, mosteiros e conventos, desfrutando de privilégios e imunidades especiais, cidades independentes, guildas, universidades, mercadores e senhorios, construindo uma manta cosmopolita de lealdades e de fidelidades que se sobrepunham e entrelaçavam.

O poder político medieval encontrava-se assim efectivamente disperso e partilhado pela pluralidade de unidades orgânicas que integravam a pirâmide hierárquica social, e cuja unidade base de poder não era o imperador nem o monarca mas sim o «cavaleiro armado no seu castelo», na expressão de John HERS (1976: 12). Neste sentido, o poder estava disseminado por unidades políticas autónomas que se constituíam em verdadeiras «ilhas dispersas de poder político, cada uma delas praticamente isolada das outras» (John STRAYER, 1986: 18).

Em consequência, «a estrutura política medieval era formada por uma malha de poder fraccionada e policêntrica» (C. AMARAL, 1998: 39), cuja unidade frágil era garantida pela Igreja, a qual, no dizer de John FIGGIS «não era um Estado, era o Estado» (citado por C. Amaral, 1998: 40). Por isso, C. AMARAL (1998: 39) sintetiza nestes termos a vida social e política medievais:

«A Igreja era a estrutura orgânica e o corpo visível da sociedade. Corporação universal, com os seus sistemas de direito e de tribunais próprios, governava directamente sobre todas as actividades humanas que tocavam os seus interesses, e indirectamente sobre tudo o mais – através da organização civil da sociedade que funcionava, muitas vezes, como o seu *braço armado*. E, em segundo lugar, surgiam as demais corporações, como as guildas e as aldeias que, com os seus costumes e sistemas jurídicos e de tribunais próprios, controlavam de perto a vida económica, social e política dos seus membros» .

## **2. Soberania como capacidade para o exercício do poder e da autoridade do Estado sobre a Sociedade Civil e sobre a Administração Pública.**



A transição do sistema de organização política feudal para o sistema de organização internacional em Estados está marcada então

«pela transição de uma organização vertical, hierárquica, de soberanias partilhadas, no quadro da *Respublica Christianna*, para uma organização horizontal, não hierárquica, de soberanias compartimentalizadas em unidades territoriais estanques.» (C. AMARAL, 1998: 40).

Do mesmo modo, tal transição operará a passagem de uma autoridade política, fundamentalmente local, autónoma e autárquica <sup>51</sup>, para uma autoridade política nacional, que a todos se impõe e que a todos provê, e que conduzirá à construção dos Estados da Modernidade, absolutos, soberanos e centralizados <sup>52</sup>, como característica essencial da modernidade.

A característica política essencial da modernidade é pois a soberania do Estado. Este é o produto de uma construção histórica que realizou «a unidade política que tudo abrange» <sup>53</sup> bem como a exclusividade do político, porque só ele (Estado) tem a capacidade para se dotar de uma capacidade de «directão política» própria, na expressão de Guido MEALE (1983: 19). Assim, na modernidade o Estado é «a única entidade competente para definir e se dotar de opções políticas próprias» (C. AMARAL, 1998: 49).

A soberania do Estado deriva do exercício efectivo do domínio sobre uma população, instalada num território próprio, com fronteiras definidas <sup>54</sup> que o separam de todos os outros Estados, permitindo o emergir de uma consciência social, cultural e política próprias, resultante da estruturação de práticas, símbolos e rituais adentro desse território <sup>55</sup>, e no contexto de uma organização sócio-política específica que a população se deu a si própria por contrato, ou adoptou por consentimento, ou a que se submeteu por coacção, conforme o regime político-social a que esteja submetida <sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Tomamos aqui «autárquica» no seu sentido originário de autosubsistente e fundamentador de si próprio.

<sup>52</sup> Com excepção da Grã-Bretanha.

<sup>53</sup> A expressão é de Carl SCHMITT, *The Concept of The Political*, New Brunswick Rutgers University Press, 1976, citado por Carlos Pacheco AMARAL, 1998, op. cit.: 49.

<sup>54</sup> A definição de Estado dada por Marcelo CAETANO remete para estes três elementos como constituintes do Estado: «um povo, fixado num território de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a necessária execução.». Cf. Marcelo CAETANO (1986), op. cit: 16.

<sup>55</sup> Carlos Pacheco AMARAL (1998, op. cit: 43) acrescenta que o território é o lugar de «práticas concretas diárias» as quais «originam uma certa forma de sentir», «símbolo e protecção avançados (...) factor de unidade do grupo permitindo-lhe tomar consciência de si», o «contentor do processo político» para «conter, orientar e (...) estabilizar a dinâmica dos processos políticos».

<sup>56</sup> Mais recentemente, Olivier DUHAMEL (1993), *Les Démocraties*, Paris, Éditions du Seuil, pp 13 – 16, na linha de Marcelo Caetano, desenvolve os três elementos fundamentais na constituição do Estado: «Le droit de contraindre», «la population» e «le territoire».

Ainda seguindo a obra de C. AMARAL (1998: 47 - 49), o Estado Soberano da modernidade apresentar-se-á assim essencialmente como «força e poder» e entretecido em torno de relações de poder, tanto a nível interno como a nível externo. Se a nível interno «é um tipo específico de organização e distribuição do poder», o qual é «definido como a capacidade ou os instrumentos de moldar o comportamento dos outros», a nível externo, o Estado é confronto de forças e de poder, cujo objectivo é «ser capaz de confrontar o poder dos outros com um poder próprio superior e, em consequência, moldar o comportamento dos demais Estados» .

Nesta linha,

«(...) o político é reduzido ao poder e à luta constante pelo poder. E o poder é entendido como fenómeno multidimensional, envolvendo uma dimensão militar (...) e outra não-militar (cultura, economia, extensão geográfica, população).» (C. AMARAL, 1998: 49).

E sendo o Estado força e poder, é entendido como «o maior de todos os poderes humanos», à maneira Hobbesiana, tornando-se assim «a única associação verdadeiramente política; (porque) o político é algo que só pertence verdadeiramente ao Estado» (Idem) , em regime de monopólio.

A soberania impõe-se como quadro ou ordem estabelecida, expressando um sistema de valores, de tomada de decisões e de organização de toda a comunidade. Como tal, confere ao Estado a capacidade de unificação e ordenamento político da sociedade, de transformação de um agregado mais ou menos solto de indivíduos e colectividades menores em comunidade política, económica, social e cultural nacional. Ou, como escreveu David HELD (1989: 28), o Estado «não grava apenas ou reflecte a realidade socioeconómica, entra na sua própria construção, estabelecendo a sua forma e codificando as suas forças.».

Nestes termos, Estado e soberania confundem-se o que significa que o Estado tem a capacidade de decidir, independentemente e por si, sobre todas as questões, internas e externas, que se lhe colocarem.

Nas palavras de C. AMARAL (1998: 63), no contexto da modernidade,

«A soberania é pois entendida como autoridade absoluta e exclusiva, final, compulsiva e onnicompetente sobre todos os elementos do Estado (sobre cada parcela do território do Estado e sobre cada um dos seus membros individuais e colectivos, e em todos os momentos das suas vidas. (...).

(...), a autoridade do Estado sobre cada um dos membros que o constitui é de tal forma radical que estes (os entes individuais ou colectivos) dependem da chancela, do certificado do Estado, até mesmo para a sua existência civil. No seio do Estado só existem aquelas pessoas, individuais e colectivas que obtêm a sua autorização, o seu reconhecimento ou o seu certificado.».

A soberania estabelece pois a relação do Estado com os grupos e os indivíduos que dele fazem parte. E esta relação inscreve-se no âmbito do poder

jurídico-político originário e ilimitado do Estado, o qual, na modernidade, reserva aos indivíduos, grupos e entes infra-estatais ou meros poderes regulamentares e administrativos ou a condição de executantes das leis e dos regulamentos.

Nestes termos, o Estado reserva para si os domínios do político, do jurídico e do administrativo, plasmando em direito positivo todas as opções políticas e administrativas, qual Rei Midas que tudo legisla e regulamenta. O direito positivo é a própria linguagem do Estado . Por isso, «o direito mais não é do que a forma concreta que assumem as opções políticas e os valores definidos vinculativamente pelo Estado para toda a comunidade.» C. AMARAL (1998: 64) .

Por isso, nos Estados Absoluto, Autoritário e Totalitário não haverá lugar nem para a autonomia nem para a descentralização, tendo quaisquer outros entes de ver reconhecida a sua existência pelo Estado, bem como as respectivas atribuições e competências. Quando muito, nas duas primeiras formas de Estado, os corpos intermédios poderão, por delegação do Estado, e sob seu controlo, ser autorizados a exercer uma capacidade regulamentar – isto é, podem ser autorizados a adaptar a aplicação do direito do Estado às suas condições específicas, naquelas matérias que forem do seu interesse privado, e não afectem o interesse geral.

### **3. As teorias da Soberania no Estado Absoluto ou de Império <sup>57</sup> e da não-participação dos cidadãos na sua definição**

O poder soberano do Estado é perpétuo e absoluto para Jean BODIN, todo poderoso, grande «leviatã» e «Deus mortal» para HOBBS. Absoluto, sagrado, inviolável, inalienável e infalível para ROUSSEAU. Neste contexto, e no quadro da doutrina do poder absoluto do Estado, não há lugar nem para a participação dos cidadãos nem para uma intervenção estratégica dos actores na execução dos programas e das normas.

Como refere Michel TERESTCHENKO (1996: 39), «a teoria moderna do Estado foi construída sobre o reconhecimento da soberania e da autoridade absoluta do poder público».

Jean BODIN (1530 –1596) é geralmente considerado o iniciador das teorizações do Estado Absoluto, Monárquico e Imperial (Michel TERESTCHENKO, 1996: 39; Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2000, I: 244- 252). A este Estado chama-lhe República mas dá-lhe a forma de Monarquia. Porém, Jean Bodin será bem acompanhado nestas teorizações, por Cardin LE BRET (1558 –1655), pelo Cardeal RICHELIEU (1585 –1642), por Hugo GRÓCIO,

<sup>57</sup>

A expressão é de Carlos Pacheco AMARAL, 1998, op. cit..

cognome de Hugues Cornet (1583 –1645), por Thomas HOBBS (1588 –1679), pelo Bispo BOSSUET (1624 – 1704), e pelos teóricos do despotismo esclarecido de entre os quais se destaca Voltaire.

Centraremos a nossa análise nos contributos de Jean Bodin e de Thomas Hobbes.

### 3.1. Jean Bodin, a República Soberana e a construção do Estado Absoluto

Em Jean Bodin, República e Soberania andam associadas. A soberania é «o poder absoluto e perpétuo da República» (Michel TERESTCHENKO, 1994: 44). No entanto, a República deve ser «Monarquia Real ou Legítima» porque, como referem Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2000, II: 251),

«Querendo que a soberania fosse una e indivisível, concebeu-a, desde logo, monárquica; querendo-a não delegada, afastou a eleição; querendo-a irrevogável, fundou-a numa doação, ou seja, num acto praticado de uma vez para sempre; querendo-a perpétua, pensou-a hereditária; querendo-a suprema, entendeu que nenhum outro poder podia pedir-lhe contas, nem o Papa ou o Imperador, no exterior, nem os Estados ou os Parlamentos, no interior.»

Enquanto Poder supremo, a soberania não conhece nem interrupção nem limites. Ela é «força toda-poderosa, sobre a qual não existe superioridade, absoluta e eterna, como o poder absoluto de Deus.» (Idem, Ibidem). Face a estes predicados, Carl SCHMITT (1922) concluiu pela transcendentalização do conceito de soberania já que «Todos os conceitos pregnantes da teoria moderna do Estado são conceitos teológicos secularizados.» (in Michel TERESTCHENKO, 1994: 45).

A noção de soberania afigura-se pois como noção despersonalizada e dessacralizada <sup>58</sup>. Ela designa «a infinidade de poder jurídico do Estado, que não conhece, acima de si, nenhuma norma, regra ou lei que se lhe imponha.» (Michel TERESTCHENKO, 1994: 44), ideia traduzida por Carl SCHMITT (1922) como sendo «a soberania (...) a potência suprema, juridicamente independente, não derivada de nenhum outro ente». (Michel TERESTCHENKO, 1994, op. cit.: 45).

Nestes termos, não só a soberania será una e indivisível – como em Hobbes -, mas ainda independente do direito natural e dos costumes tradicionais e cristãos: «a lei civil não é senão a ordem e a sanção da autoridade soberana» <sup>59</sup>. Porém, como

<sup>58</sup> A este respeito, escreve Bruno Bernardi, 1999, *La Démocratie*, Paris, Flammarion, p. 31: «Mais l'idée de souveraineté (...) est immédiatement mise en œuvre dans une positivité nouvelle, celle de l'état. Le pouvoir sera désormais de moins en moins une relation d'hommes à hommes, une relation personnelle, mais un rapport institué, s'effectuant par des multiples médiations d'appareils, de corps, d'administrations, qui n'auront de cesser de se développer.»

<sup>59</sup> Jean BODIN, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, op. cit.: 40.

escreve o próprio Bodin, a lei civil não pode ser contrária à lei natural e à lei de Deus pois «nem as leis humanas nem os estatutos de privilégios dos príncipes poderão derogar a lei de Deus e da Natureza»<sup>60</sup>.

Por outro lado, a soberania exprime-se em termos absolutos pois «não existe coisa pública sem que haja algo de próprio que una os membros e as partes» (Jean TOUCHARD, 1970, III: 59) mesmo «sem o consentimento dos cidadãos» (Idem: 60). Por isso, a soberania «é o poder absoluto de fazer a lei» (Idem), poder que está muito acima do rei, do príncipe ou do tirano mas que não pode contradizer as leis de Deus e da natureza, ainda que o seu poder pertença a uma ordem racional externa.

Como conclusão – síntese do pensamento de Bodin, diremos ser ele contrário à participação dos cidadãos, quer nos assuntos da governação quer nos assuntos da administração e gestão, revelando-se como um dos primeiros teorizadores da centralização do Estado e da anulação da autonomia de todos e qualquer dos seus corpos intermédios, assim como dos da sociedade<sup>61</sup>. Thomas Hobbes levará este pensamento até às últimas consequências.

No entanto, para Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (250-251), Bodin teve o mérito essencial de ter feito evoluir a Monarquia, da «Monarquia Tirânica» para a «Monarquia Real ou Legítima», ultrapassando, como ponto intermédio, a «Monarquia Senhorial», conseguindo, com isso, desligar a soberania da patrimonialidade, garantindo assim a propriedade privada dos súbditos.

Cardin LE BRET, conselheiro dos Reis Henrique II a Luís XIV, de França, divinizará o Monarca (in *De la Souveraineté du Roy*, 1632), considerando-o investido por Deus, que retirou aos súbditos do Rei o poder que até aí era deles. Mas, a partir da intervenção de Deus, compete ao Rei fazer a lei, modificá-la e interpretá-la, assim como superintender na Administração Pública. A soberania do Rei é indivisível e só há um limite ao seu poder, que é a propriedade privada. Razão pela qual, em muitos casos, a centralização do poder real teve a aliança da «burguesia».

Os contributos de RICHELIEU para a constituição do Estado Absoluto vão no sentido do afastamento do «povo» da proximidade do poder, misturando a indivisibilidade do poder do Rei com a sua opulência, qual Deus brilhando no céu em todo o seu esplendor, porque, segundo ele, ver o poder é acreditar no poder.

<sup>60</sup> Jean BODIN, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996: 40.

<sup>61</sup> Ver a este respeito Carlos AMARAL, 1998: 65, designadamente: «Quando muito, os corpos intermédios poderão, por delegação do Estado, e sob seu controlo, ser autorizados a exercer uma capacidade regulamentar (...) naquelas matérias que (...) não afectem o interesse geral». E «O poder que os corpos intermédios possam assumir é-lhes emprestado pelo Estado – que, evidentemente, o pode recuperar quando bem entender.».

A indivisibilidade do poder condu-lo à unicidade do poder porque «um corpo ... com várias cabeças não pode ter o mesmo espírito» <sup>62</sup>. Daí à contestação do papel dos Paramentos vai um passo porque «usurpam a autoridade dos Reis» <sup>63</sup>.

Na condução dos interesses do Estado, só a «razão de Estado» deve contar porque «a perda dos particulares não é comparável à salvação pública» <sup>64</sup>. Além disso, a forma como trata os súbditos obriga-nos a considerá-lo como um dos percursos do Estado Totalitário. Veja-se as seguintes passagens:

«Seria impossível conter os povos dentro das regras dos deveres se os deixássemos muito à vontade. Devem ser retidos por uma qualquer necessidade dentro da regras que lhes são apresentadas pela razão e pelas leis. Julgariam estar livres de obediência se estivessem livres de tributos.» <sup>65</sup>

e

«Devem ser comparados às mulas que, acostumadas à carga, se estragam mais com um longo descanso do que com trabalho.» <sup>66</sup>

Pior ainda parece ser a forma como o Estado se deve impor aos particulares já que «muitas vezes, as conjecturas devem fazer as vezes de prova» <sup>67</sup>, «sendo necessário começar pela execução porque as testemunhas virão depois» <sup>68</sup>.

O Bispo BOSSUET dará mais uma ajuda na divinização do «Poder Real» e do do Estado, teorizando o Estado Teocrático. Segundo ele, o Estado deve ser visto como a Lei de Deus: uno, infalível e acima das «paixões» dos homens. Aliás, se foi necessário inventar a Realeza e o Estado foi porque os homens não se entendiam <sup>69</sup>. Por isso, e ao contrário do que defendeu Le BRET, o povo nunca deteve a soberania porque ela era de Deus e Deus transmitiu-a ao Rei, investido do «poder de Deus» e seu representante junto da humanidade. Eis o Estado Teocrático, tão útil aos monarcas absolutistas do Século XVII. Aliás, Thomas Hobbes tomará a sério esta ideia. E como limitar então o poder do Rei à esfera do Bem? Bossuet responde que os limites para a acção do poder real são constituídos pela moral e pelas boas vontades do Príncipe <sup>70</sup>

Nestes termos, nada mais resta aos cidadãos senão a obediência porque «Os homens nascem todos súbditos, e o império paternal, que os habitua a obedecer, habitua-

<sup>62</sup> Richelieu, Citado por PRÉLOT e LESCUYER, 2000, I: 262.

<sup>63</sup> Idem, Ibidem.

<sup>64</sup> Idem, p. 263

<sup>65</sup> Idem. Ibidem.

<sup>66</sup> Ide, Ibidem.

<sup>67</sup> Idem. Ibidem

<sup>68</sup> Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2000, I: 263.

<sup>69</sup> Veja-se uma certa semelhança com Thomas Hobbes, quanto ao «estado de natureza» e à necessidade dele decorrente de «inventar o Estado».

<sup>70</sup> Veja-se esta proclamação, em 1679: «Já disse. Sois deuses: quer dizer que tendes na vossa autoridade e trazeis na frente uma marca divina... Mas, ó deuses de carne e sangue, ó deuses de lama e pó, morreis como os outros homens.». (Bossuet, citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2000, I: 279)

os, ao mesmo tempo, a ter um único chefe.» <sup>71</sup> E este «chefe», à semelhança de Deus, tem um poder e um saber «papais», por isso, infalíveis. Por isso, «Nunca as pessoas estão tão unidas como sob a direcção de um único chefe, e também nunca são mais fortes, pois que tudo concorre para o mesmo.» <sup>72</sup>. Além disso, este chefe nunca pode ser mulher porque «feitas as contas, é obrigada a ter um senhor ao casar-se» <sup>73</sup>.

Até Bossuet, e com a excepção de Le Bret, a análise das relações entre o Estado e a Sociedade Civil é anti-individualista, isto é, prevalece o todo sobre a partes e estas são inexistentes sem o todo.

A inversão deste paradigma de análise vai começar a dar-se com Hugo GRÓCIO (1583- 1645) e Thomas Hobbes (1588 – 1679), os quais criaram o indivíduo enquanto entidade relevante para a constituição do Estado e do contrato social. É graças a esta linha de pensamento, que radica na autonomia do «*cogito*» cartesiano e no homem «animal político», de Aristóteles, que, em meados do século XVIII, Rousseau e Kant conciliarão o indivíduo e o cidadão.

E, no entanto, tanto com Grócio quanto com Thomas Hobbes, movemo-nos num paradigma absolutista. Mas as mudanças começam a ser visíveis.

Grócio criou o *direito natural*, tão caro ao liberalismo, e fez dele a base da Sociedade, na medida em que, pelo direito natural, os homens são indivíduos que se relacionam, individual ou comunitariamente, criando relações de poder entre si. Distinguiu-o de *direito positivo*, aquele que provém do poder estabelecido e se impõe por autoridade deste.

Pelo direito natural, reconhece-se o direito à propriedade, à vida, à associação civil, aos contratos mútuos. O Estado será então a extensão do direito natural às relações entre as comunidades de um mesmo território. Os cidadãos instituem o Estado porque, tal como no direito natural, precisam de se respeitar mutuamente, de garantir os seus contratos e as suas propriedades. Assim, alienam a sua liberdade na do Estado, representante da Nação (enquanto conjunto de povos e comunidades), mas que não pode ultrapassá-la porque Estado e Sociedade são uma e mesma coisa. O Estado corresponde ao domínio público mas público significa, para Grócio, apenas o que é de utilidade comum.

Entre a utopia e o misticismo, Grócio, ao identificar Estado e Sociedade está a percursar o Totalitarismo. Ao estabelecer o contrato de associação civil, está a percursar Thomas Hobbes e a consolidar o autoritarismo.

Na sua principal obra, *De Jure Belli ac Pacis (Do Direito da Guerra e da Paz)*, publicada em 1625, Grócio aplica também a sua teoria do direito natural ao Estado, na ordem internacional, dando assim origem a um direito do mais forte.

<sup>71</sup> BOSSUET, citado por PRÉLOT LESCUYER, 2000, I: 276

<sup>72</sup> Idem. Ibidem.

<sup>73</sup> Idem. Ibidem. Já Richelieu havia mostrado o mesmo desprezo pelas mulheres.

A obra de Grócio foi aprofundada por Samuel PUFENDORF (1632 –1694), que a laicizou, dando ainda mais força ao contrato social como base da constituição civil da colectividade. Os homens associam-se para se defenderem comumente e para preservarem os seus espaços comuns, por um lado, e de liberdade individual, por outro. E, por isso, necessitam de uma autoridade forte para impor a vontade comum e salvaguardar a propriedade e a liberdade.

Quando, em 1709, foi publicada *A Política*, de Bossuet, já o absolutismo estava a entrar em decadência porque alvo de duras críticas. De aristocratas como Fénelon, de liberais como Locke e de aristocratas e liberais como Montesquieu. Mas ele continuou no Século XVIII, sob a forma de *absolutismo esclarecido* com: Christian Wolf <sup>74</sup> (1679 –1754), com Voltaire (1694- 1778) e com D'Holbach (1723 –1784).

Voltaire, mais que um político, será um livre pensador, que não terá aprendido nada em Inglaterra, sobretudo de John Locke, apesar de ali se ter isolado três anos (Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2000, I: 305-306). Neste sentido, apesar das críticas que faz ao absolutismo, prefere o poder supremo do Rei, como garantedor da ordem e da harmonia das diferenças entre os homens: «somos todos igualmente homens mas não membros iguais da sociedade» <sup>75</sup>. Ignora a divisão dos poderes, já praticada em Inglaterra e louva Catarina II da Rússia pela perseguição aos católicos. Dominado pelo anti-cristianismo, Voltaire representará mais os ideais anticlericais do Iluminismo do que um pensamento político esclarecido. Apesar de querer ver os melhores a assessorarem o Rei. Mas isso é uma consequência do Iluminismo.

Na mesma linha seguiu D'Holbach. É preciso acabar com a religião, o mal que assola o nosso tempo e instituir uma autoridade superior que saiba e possa governar com autoridade e no respeito pela lei. Nota-se, portanto, a influência da racionalidade do Iluminismo. E daí a dificuldade de classificar estes três autores como absolutistas puros no sentido clássico da arbitrariedade do poder. Tanto mais que o início do Século XVIII já conheceu a obra de John Locke.

### 3.2. Thomas Hobbes e o «Deus Mortal»

Thomas Hobbes (1588 – 1679) propõe na sua obra mais famosa, *Leviathan* (1651), um Estado Absoluto <sup>76</sup> para garantir a segurança e bem-estar das pessoas

<sup>74</sup> É também considerado um dos introdutores da filosofia liberal mas a defesa de que o Monarca não deve ter limite nos seus direitos faz dele um autor absolutista (cf. M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2000, I: 290 e 298)

<sup>75</sup> Voltaire, citado por M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2000, I: 306.

<sup>76</sup> Pelas razões que veremos ao longo do texto, só por razões históricas e pela sua ligação à dinastia do absolutismo dos Stewarts, Hobbes pode colocar-se no conjunto dos teorizadores do Estado Absoluto



(CAMPAGNA 2000), face ao estado de anarquia que assolou a Inglaterra, entre 1640 e 1650 (Idem), e que levou o absolutismo dos Stwarts ao poder. As pessoas, no seu estado natural (civil, em termos actuais) seriam iguais mas esta igualdade significa que elas são igualmente egoístas, sedentas de riqueza e de poder e, por isso, impensáveis para a sociabilidade (Jean TOUCHARD, 1970, III: 110-116). Para realizarem esta vontade de riqueza e de poder, as pessoas estariam em «*estado de guerra*» umas contra as outras realizando permanentemente a sentença romana «*homo homini lupus* » (Michel TERESTCHENKO, 1996: 41), sem nada nem ninguém poder garantir a ordem e a paz, tornando-se necessário atribuir a um «*Deus mortal*» o poder necessário para aniquilar os egoísmos e construir a ordem social (Simone GOYARD-FABRE, 1982: 11-15). Esse «*Deus mortal*» deveria ser «*força e poder absolutos*», consubstanciados no Estado, na pessoa do Rei, o grande «*Leviathã*», senhor da vida e da morte dos homens e garantedor da segurança de todos os indivíduos.

Mas a força e o poder do Estado estariam, segundo Hobbes, na alienação voluntária da liberdade por parte de cada cidadão (Michel TERESTCHENKO, 1996: 41), o qual a depositaria nas mãos do Soberano. Em troca, o Estado garantir-lhe-ia a paz e a ordem jurídica necessária a que ele pudesse desenvolver as suas actividades. Porém, não se trataria de um contrato, pois não estamos em Presença de dois outorgantes <sup>77</sup>, mas apenas um, o cidadão, que aliena a sua liberdade e o seu «estado de natureza» <sup>78</sup> para poder viver num «estado de sociedade», através «de um pacto de associação civil» (Michel TERESTCHENKO, 1996: 42) com os outros indivíduos, pelo qual passa a estar desprovido de direitos jurídicos, e só gozará deles se o Estado lhes conferir.

---

e do Estado Totalitário. O seu lugar é muito mais como teorizador do Estado Autoritário do que do Estado Absoluto, na medida em que ainda reserva alguns direitos inalienáveis ao indivíduo e à sociedade.

<sup>77</sup> Esta é a opinião de Carlos Pacheco AMARAL (1998: 74). Diz este autor: «É assim que, na argumentação de Thomas Hobbes, o Estado não é parte do contrato social; decorre dele. E, como tal, não lhe podem ser imputadas quaisquer obrigações. Para além disso, nem é correcto sequer, falar-se de contrato no sistema Hobbesiano. Um contrato implica uma relação mútua de direitos e de deveres entre duas ou mais partes. E o que Hobbes nos propõe é a estrita renúncia, integral e irrevogável, por parte de todos e de cada um dos membros da sociedade da totalidade dos seus direitos naturais (...).» . No entanto, não é esta a posição de Michel TERESTCHENKO (1996: 41) que considera Hobbes o introdutor, na modernidade do conceito de «pacto» e de «contrato social». Paulo OTERO (2001: 58-59) pensa do mesmo modo, considerando que Thomas Hobbes parte de princípios limitadores do poder absoluto tais como: a defesa de certos direitos inalienáveis e a limitação do poder do Monarca às leis da natureza. Nesta interpretação, o pensamento de Hobbes já teria aspectos liberais.

<sup>78</sup> Note-se que o ponto de partida dos três autores pioneiros do contratualismo na soberania do Estado (Hobbes, Locke e Rousseau) é o mesmo: a consideração do Estado de Natureza, ou a oposição sofisticada entre natureza e convenção. Só que as assumpções que cada um deles faz relativamente a este estado são diferentes. Para Hobbes, o Estado de natureza é um estado de guerra de todos contra todos; para John Locke é um estado de ausência de sociedade e de direito, onde o homem e o cidadão estão apenas protegidos pela moral e direitos naturais; para Rousseau, o estado de natureza é um estado de bondade natural do homem. Ver a este respeito Juan Manuel N. CORDÓN e Tomas C. MARTINEZ (1985, II).

No sistema Hobbesiano o Estado é sistematizado como entidade artificial mas com um poder soberano, absoluto, infalível, indivisível e inimputável (Barry HINDESS, 1996: 48) <sup>79</sup>, fundamentando-se nos actos que ele próprio, através dos seus agentes, pratica: a ordem, a segurança e a protecção que oferece aos cidadãos. «É pela protecção que assegura que o Estado obriga e comanda a obediência e a lealdade dos cidadãos.» (Carlos AMARAL, 1998: 71). Por isso, o Estado é o que ele próprio faz.

O Estado é pois para Hobbes omnicomprensivo de todo o aparelho de força e poder, de toda a Sociedade Civil e de todos os indivíduos, cujo carácter de cidadãos lhes advirá de alienarem nele a sua liberdade. O Estado manterá todos os indivíduos igualmente destituídos de quaisquer direitos ou poderes próprios para não se poderem molestar mutuamente.

Michel TERESTCHENKO (1996: 42) considera que «o que é característico da doutrina «hobbesiana» da soberania absoluta do Estado é ela ter uma natureza democrática» <sup>80</sup> porque são os próprios «contratantes» - os homens -, a alienar a sua liberdade no Soberano, e porque é em nome dos cidadãos que o Estado disporá de um poder sem limites sobre cada um <sup>81</sup>. Mas a alienação da liberdade é um acto consciente e deliberado por parte do homem, praticado no pressuposto de que a sua liberdade só será respeitada se ele respeitar a do outro, como convida Thomas HOBBS (1651):

«Aceitemos quando os outros aceitem despojar-se, - na medida em que isso é necessário à paz e à nossa própria defesa -, dos direitos que temos sobre todas as coisas, e respeitemos tanto a liberdade dos outros quanto desejaríamos que os outros respeitassem a nossa.» <sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Escreve a este respeito Barry HINDESS (1996: 48): «While the subjects incur obligations towards the sovereign by virtue of their Covenant, the sovereign incurs no corresponding obligations towards its subjects. Subjects may disagree with the sovereign actions on moral grounds or other grounds, but their disagreement gives them no right to withhold their allegiance or to replace one sovereign by another. In Hobbes' view of the constitution of sovereignty, then, there is no scope for anyone to question the legitimacy of the rule to which they are subjected.».

<sup>80</sup> Também Simone GOYARD-FABRE na introdução a Thomas HOBBS, *Le Citoien*, op, cit, pp.34 e 40, perfilha esta opinião: «Le Chapitre XVI de l'édition latine du Léviathan, en analysant la notion de «personne», montre de façon subtile la dialectique qui se joue au niveau du souverain entre l'auteur du pouvoir – le peuple qui a transféré au Léviathan son autorité – et l'acteur du pouvoir – le souverain qui agit et tant que représentant des citoyens.» (Idem, p. 40). A mesma ideia se pode encontrar em Francis FUKUYAMA (1992:163-164).

<sup>81</sup> Já em (1994: 28), Michel TERESTCHENKO sustentava a mesma visão democrática da teoria de Hobbes: «Il y a ainsi une légitimité démocratique de la contrainte absolue que l'État exerce sur les individus pour la garantie de leur droit. La contrainte est en effet, aux yeux des individus eux-mêmes, le seul moyen d'intégration dans l'unité du corps social. Toute l'affaire de Rousseau, qui partagera cette conception intégrative de la loi, sera d'expliquer qu'elle est conciliable avec la liberté.» Jean Touchard, 1970, op, cit. : 114, sustenta a mesma visão contratualista do pensamento de Hobbes: «Ora, para manter a paz e a segurança, os homens não dispõem de melhor meio do que estabelecer entre eles um contrato e transferir mutuamente para o Estado certos direitos que, se os conservassem em si, prejudicariam a paz da humanidade.».

<sup>82</sup> Thomas Hobbes, *Le Léviathan*, Cap.XIV. Trad. para francês por F. Tricaud. Paris, Syreï, 1983. Citado por Terestchenko, 1994, op. cit.: 28.

Michel TERESTCHENKO (1994: 28) vê no pensamento de Hobbes sobre o Estado protector da vida e da segurança a origem do Estado Democrático e do Estado Providência pois

«a evolução do pensamento político realizará (...) uma extensão da esfera dos direitos individuais, garantidos pelo Estado. Esta extensão processa-se no sentido do progresso da democracia.»

Por outro lado, no pensamento de Hobbes, o Estado deve ser dominador<sup>83</sup> e, simultaneamente, «*eclesiástico e civil*», conforme escreve Jean TOUCHARD:

«O Estado é simultaneamente «eclesiástico e civil». Nenhuma autoridade espiritual pode opor-se ao Estado. Ninguém pode servir a dois senhores. O soberano é o órgão não só do Estado, mas também da Igreja; tem na mão direita um gládio e na esquerda uma cruz episcopal. Desta forma se acham garantidos o poder e a unidade do Estado. Não há lugar para os corpos intermediários, para os partidos, para as facções. Neste ponto, Hobbes precede Jean-Jacques Rousseau.»<sup>84</sup>

Porém, segundo o mesmo autor não será legítimo ver em Hobbes um precursor do absolutismo real porque «o bem do soberano e do povo não podem ser separados» (HOBBS, 1651)<sup>85</sup> e, além disso, a sua obra, «dentro de uma perspectiva de conjunto, encaminha-se no sentido do liberalismo e do capitalismo.» (Jean TOUCHARD, 1970: 116).

Segundo Niccolò ABBAGNANO (1970: 126 – 129), o absolutismo de Hobbes é muito peculiar e é caracterizado pelos seguintes traços: 1) irreversibilidade do pacto de transferência do poder dos homens para o Estado; 2) indivisibilidade do poder do Estado; 3) exclusividade por parte do Estado do juízo sobre o bem e sobre o mal, uma vez que a regra que permite distinguir o bem do mal não pertence à ordem natural mas sim à civil; 4) possibilidade de o Estado exigir a obediência a ordens injustas ou criminosas; 5) inimizabilidade do Estado nas suas relações com

<sup>83</sup> Esta ideia de Estado dominador parece ter sido retirada de uma das Epístolas de S. Paulo aos romanos: «Que todos se submetam às autoridades porque não existe autoridade que não venha de Deus, e porque as autoridades que existem foram instituídas por Deus.». No entanto, a doutrina cristã medieval vai invertendo esta lógica de submissão do cristianismo: S. João Crisóstomo (347 – 407) dirá que Deus apenas concebeu a instituição política, não o poder de cada governante em particular. Santo Agostinho, teorizando sobre as duas cidades (a de Deus e a dos Homens) falará da proeminência da Cidade de Deus e da necessidade de os homens se subordinarem às leis da de Deus. Esta radicalização do poder da Igreja atingirá o clímax nos séculos XI e XII. No século XI, o Papa Gregório VII proclamará a absoluta superioridade do poder espiritual ao temporal e, por isso, deporá reis e príncipes, como o fez com Henrique IV da Alemanha. No século XII, Bernardo de Claraval, fundador da Ordem Cisterciense, desenvolverá finalmente a teoria dos dois gládios, o do poder temporal e o do poder espiritual, para esclarecer o modo como a Igreja deveria lidar com o problema da separação de poderes. O poder temporal era delegado pelo Papa no imperador e o Papa não devia imiscuir-se no governo dos homens, a menos que fosse necessário. Poderemos talvez ver aqui a reminiscência da Editorial Presença dos representantes do poder espiritual nas cerimónias oficiais. Tal representante não exerce o poder. Mas a sua presença, ao lado, e em paralelo, pode indicar a sua posse. Sobre esta polémica, ver Michel TERESTCHENKO (1996: 20-25).

<sup>84</sup> Jean TOUCHARD, (1970: 115). Ver também Niccolò ABBAGNANO (1970, VI: 126 – 130), sobre a tese da despersonalização do poder, na esteira de Rousseau.

<sup>85</sup> Thomas HOBBS (1651), citado por Jean TOUCHARD, (1970: 115)

os cidadãos; 7) liberdade dos cidadãos reduzida aos domínios não regulados pelo Estado; 8) Estado como «alma da comunidade», «uma vez que se a alma se afastasse do corpo, os seus membros deixariam de receber movimento dela» (Thomas HOBBS, 1651) <sup>86</sup>; e, 9) liberdade absoluta do Estado; e, 10), inclusão da Igreja no Estado uma vez que

«a matéria do Estado e da Igreja é a mesma, são os mesmos homens cristãos, e a forma que consiste no legítimo poder de convocá-los é também a mesma, dado que os cidadãos são obrigados a apresentar-se onde quer que o Estado os convoque.» (HOBBS, 1651) <sup>87</sup>

Para o efeito do nosso estudo, interessa-nos reter da teoria de Hobbes, a centralização do poder, a alienação do cidadão no Estado, a correspondente consequência da impossibilidade da sua participação em qualquer sector da vida pública e social e da inexistência de quaisquer direitos individuais e de cidadania não reconhecidos pelo Estado. Por outro lado, Hobbes apresenta-se como defensor do Estado Confessional, o que conduzirá à deificação do poder absoluto (Barry HINDESS, 1996: 39).

---

<sup>86</sup> Thomas HOBBS, *Leviatã*, 21, citado por Niccolò ABBAGNANO (1970: 128)

<sup>87</sup> Tomhas HOBBS, *De Cive*, 17, § 21, citado por Niccolò ABBAGNANO (1970: 128)



Para as teorias liberais, iniciadas com John LOCKE (1690 <sup>88</sup>), o Estado constitui-se a partir de um contrato entre os indivíduos, grupos e organizações da Sociedade Civil, gerando a constituição e o consentimento num projecto, num poder e numa força comuns.

Este poder será mínimo no liberalismo clássico ou radical (Adam Smith (1776 <sup>89</sup>), Edmund Burke (1790 <sup>90</sup>), Friederick Von Haieck, 1974), limitando-se o Estado à salvaguarda do direito à vida, do direito à propriedade e do direito à liberdade de iniciativa, organização e produção.

Aquele poder comum traduzir-se-á num liberalismo democrático, embora de cariz aristocrático, (Montesquieu (1748 <sup>91</sup>) e Benjamin Constant (1810 <sup>92</sup> e 1814 <sup>93</sup>) e será extensivo aos diversos domínios da actividade e relações humanas e sociais, instituindo como princípios genéricos de convivência social e de liberdade: 1) que esta só tenha por limite o prejuízo, a segurança, e os direitos do próprio e de outrem; e 2) que a mesma liberdade obedeça a um código de princípios gerados por acordo social, entre os indivíduos, membros e organizações da Sociedade Civil, código esse plasmado numa Constituição que regulará as formas e poderes da governação, da representação, da eleição, da divisão de poderes e da relação entre o poder político e a sociedade civil, e em que o Estado não deverá ser mais que «*uma sociedade de responsabilidade limitada*» ou «*estado minimalitário*» (Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 94), na linha dos liberais radicais.

Aquele projecto e poder comuns traduzir-se-ão finalmente numa democracia representativa (Jeremy BENTHAM (1776 e 1789 <sup>94</sup>), Benjamin CONSTANT (1814) Alexis de TOCQUEVILLE (1835 e 1840 <sup>95</sup>) e John STUART MILL (1843 - 1874 <sup>96</sup>), instituindo a conciliação dos interesses e do exercício das liberdades individuais como processo de construção do projecto político comum e definindo como princípio primeiro da democracia a salvaguarda da liberdade e da igualdade entre os indivíduos, tornados cidadãos pela sua pertença e interacção social numa comunidade organizada.

<sup>88</sup> Ano da publicação de «*Tratado Sobre o Governo Civil*»

<sup>89</sup> Ano da publicação de «*Ensaio sobre a natureza e as Causas da Riqueza das Nações*»

<sup>90</sup> Ano da publicação de «*Considerações sobre a Revolução Francesa*»

<sup>91</sup> Ano da publicação de «*O Espírito das Leis*».

<sup>92</sup> Ano da publicação de «*Principes de Politique*».

<sup>93</sup> Ano da publicação de «*De l'Esprit de Conquête et de l'Usurpation*».

<sup>94</sup> Anos da publicação, respectivamente, de «*Fragmento sobre o Governo*» e «*Introdução aos Princípios de Moral e Legislação*».

<sup>95</sup> Anos da publicação, respectivamente, da I e II partes de «*De la Démocratie en Amérique*».

<sup>96</sup> Neste período, Stuart Mill publicou as suas obras mais relevantes para a filosofia política, a saber: «*Ensaio sobre algumas Questões Incertas de Economia Política*» (1844); «*Princípios de Economia Política*» (1848); «*Sobre a liberdade*» (1849); «*Pensamentos sobre a Reforma do Parlamento*» (1859); «*Considerações Sobre o Governo Representativo*» (1861); «*Utilitarismo*» (1863); e «*Dissertações e Discussões*» (I e II - 1859, III - 1867 e IV - 1874).

## **CAPÍTULO III**

### **A CONSTRUÇÃO DA SOBERANIA NO ESTADO AUTORITÁRIO E NO ESTADO TOTALITÁRIO E A LIMITAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO**

#### **Síntese do Capítulo**

Na sequência da análise do capítulo anterior, continuaremos a analisar as manifestações do Estado de Soberania Absoluta, agora já ao longo dos Séculos XVIII, XIX e XX, manifestas nos diversos autoritarismos e totalitarismos, continuadores do Estado Absoluto na centralização da organização dos poderes político e administrativo e na negação/limitação da participação.

Na análise, continuaremos a considerar genérica e fundamentalmente: a origem do poder político, a sua estruturação em termos de regime, a sua atitude face à autonomia da Sociedade Civil, a sua tolerância ou intolerância face aos direitos individuais, a organização da Administração Pública e o papel do Funcionário do Estado face à Administração Pública.

Elaboraremos uma conclusão abrangendo também o Estado Absoluto, analisado no capítulo anterior.

## Sequência de Tópicos do 3º Capítulo

1. As teorias da Soberania no Estado Autoritário: - participação limitada ou não participação:
  - 1.1. Rousseau e a transformação da soberania do Estado Democrático em Estado e Soberania autoritários;
  - 1.2. Immanuel Kant e a infalibilidade do Monarca;
  - 1.3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel e a realização da Sociedade Civil no Estado de Direito;
  - 1.4. A Contra-Revolução, o Absolutismo Democratizado e os Nacionalismos
    - 1.4.1. A Contra-Revolução
    - 1.4.2. O Absolutismo democratizado dos cesarismos napoleónicos
    - 1.4.3. Nacionalismos e imperialismos
  - 1.5. O *tipo ideal* da Soberania do Estado Autoritário no Século XX.
2. A Soberania Absoluta e a negação da participação no Estado Totalitário:
  - 2.1. As origens do Estado Totalitário:
    - 2.1.1. Os contributos anteriores a 1830;
    - 2.1.2. O Contexto político-social e científico, de 1830 a 1920;
    - 2.1.3. Marx, a participação na Revolução e a supressão da Sociedade Civil
    - 2.1.4. F. NIETZSCHE e a vontade do «Super-homem».
  - 2.2. O *tipo ideal* da Soberania Absoluta do Estado Totalitário
3. Conclusão: o Estado e a Soberania não participados

### **1. As teorias da Soberania Absoluta no Estado Autoritário: - participação limitada ou não- participação**

Apesar de manterem muitas das características do Estado Absoluto, os teóricos do Estado Autoritário fazem radicar a fonte do poder no Contrato Social, mesmo se este consiste apenas na alienação voluntária da liberdade no Soberano, como é o caso de Thomas Hobbes. Esta característica, aliada ao facto de o Estado Autoritário admitir algumas formas de democracia autoritária, como são preconizadas por Rousseau e por Hegel, marca a diferença em relação ao Estado Absoluto.

Por outro lado, o Estado Absoluto, enquanto Poder, representado no Monarca ou no Imperador, terminará com Frederico Francisco Guilherme III da Prússia (1896). Já o Estado Autoritário havia ultrapassado as fronteiras da Monarquia e penetrou no âmago de algumas repúblicas do Século XX (cf.



Subsecção 2.4., deste capítulo), operando, quase sempre, a conciliação entre Tradição e Estado de Direito.

No que respeita a fontes teóricas, diremos que Hobbes é também teórico do Estado Autoritário, na medida em que, como vimos antes, a sua teoria do Estado é de natureza contratualista.

Quanto a Kant, a justificação que encontramos para o colocar entre os teóricos do Estado Autoritário radica no facto de ele defender a infalibilidade do Monarca e do poder que este representa, apesar de também ter sido o primeiro teórico dos direitos humanos, ao constituir a pessoa como entidade moral e como actor determinante do livre arbítrio e da acção moral. Neste sentido, ele é também um dos teóricos do liberalismo e dos direitos humanos.

No que respeita a Rousseau, tomamo-lo como contribuinte para a democracia (cf Capítulo V) e para os dois *males* da modernidade: o Estado Autoritário e o Estado Totalitário. Para o Estado Autoritário, na medida em que: 1) a vontade geral, uma vez constituída, é infalível; 2) o «Príncipe» só reunirá os cidadãos quando ele entender necessário; e 3), o Poder é indivisível, aspecto que contradiz, em tudo, o sistema democrático e que, ao tempo, já era debatido através de Cromwell, Locke, Bolingbroke e Montesquieu, pelo menos. Para o Estado Totalitário (cf secção 3 do presente Capítulo), na medida em que desproveu o cidadão de direitos perante a «vontade geral» (inclusive o direito reservado de propriedade) e na medida em que, antecipando Nietzsche, considerou a Religião Cristã uma religião contrária à unidade social e à libertação dos povos, e uma religião de escravos <sup>97</sup>, para além defender a unidade entre poder temporal e espiritual, elogiando Thomas Hobbes por tê-lo feito antes, bem como a civilização Árabe <sup>98</sup>.

Quanto a Hegel, é também possível vê-lo como contribuinte para a democracia, sobretudo pela força que dá às associações e comunidades orgânicas e pela constituição do Estado de Direito. Para o Estado autoritário porque viu na pessoa do Príncipe não só a unidade do Estado federal como a

<sup>97</sup> Cf Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973, *Contrato Social*, designadamente páginas 153 a 163. Veja-se estas palavras, subscritas inteiramente por Nietzsche: «Nada conheço de mais contrário ao espírito social. Diz-se que um povo de cristãos formaria a mais perfeita sociedade que se possa imaginar. Nesta hipótese só encontro uma dificuldade: uma sociedade de verdadeiros cristãos nunca seria uma sociedade de homens.» (p. 158). E, na p. 160: «Mas estou a cometer um erro ao falar numa república cristã: estas duas palavras anulam-se uma à outra. O cristianismo prega a escravidão e a dependência. Tem um espírito tão favorável à tirania que é impossível para esta não se servir dele. Os verdadeiros cristãos nasceram para escravos, sabem-no e não se inquietam; esta vida é muito curta e pouco vale aos seus olhos.»

<sup>98</sup> Cf Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973, *Contrato Social*, p. 155: «De todos os autores cristãos, o filósofo Hobbes foi o único que viu não só a enfermidade como também o seu remédio, e que teve a ousadia de propor a união das duas cabeças da águia, para se formar aquela unidade política sem a qual nunca o Estado ou o governo estarão bem constituídos». Por isso, «Maomé teve uma visão sã, consolidou bem o seu sistema político, e enquanto a forma do seu governo vigorou entre os califas seus sucessores, a administração teve unidade e foi boa.» (p. 154)

encarnação do direito que, a partir de então, se impõe, sem limites, a toda a Sociedade Civil. E para o Estado Totalitário, na medida em que o indivíduo e a Sociedade só se compreendem a si mesmos quando integrados e pensados como Estado e decorrentes deste.

Nos finais do Século XVIII e princípios do Século XIX, os movimentos designados por «Restauração» e «Contra-Revolução», onde pontificam Edmund Burke, Louis de Bonald, Joseph de Maistre, Chateaubriand, e Hegel, dão origem aos cesarismos napoleónicos (1802- 1814 e 1852-1873) e à legitimação da continuação dos imperialismos alemães, até 1896. Estes movimentos, do princípio do Século XIX, tiveram, através de Sieyès e dos Românticos, uma outra face – a da construção teórica da Soberania Nacional, baseada na representação do POVO pelos Parlamentos e pela personificação do Poder dos Governantes.

Na prática, é esta face que dá origem aos nacionalismos, a penúltima dimensão dos autoritarismos, entre 1870 e 1914, nacionalismos que têm a sua origem na valorização das tradições medievais pelo Romantismo, e que se expressam, em França, através: da Revolução Francesa, de Maurice Barrès, de Charles Péguy e de Charles Maurras.

Será a combinação de todos os elementos anteriores que fará reemergir, a partir de 1922, as ideologias dos autoritarismos, como combinação de anti-liberalismo, de anti-socialismo e de anti-comunismo, de soberania nacional, de nacionalismo, de valorização da personalização do poder, de reconstrução da autoridade do Estado, de diminuição da autonomia da Sociedade Civil, de revalorização dos elementos religiosos.

Por isso, já no Século XX, associaremos <sup>99</sup> o Estado Autoritário; a) ao Estado semi-Totalitário do Fascismo Mussoliniano (1922-1945); ao Estado Autoritário do Salazarismo (1932 –1968), do Franquismo (1936– 1976), e, em certo sentido, do De Gaullismo (1945- 1969); às ditaduras militares da Argentina e do Brasil e, provavelmente, de muitos outros casos, um dos quais parece ser a actual situação da Guiné- Bissau.

Em todos estes casos, a autonomia, a liberdade e a participação, individuais ou grupais, estão sujeitas a controle e limitações várias, de intensidade variável, e cujos casos extremos de intolerância, de autoritarismo e de a-participação serão o do fascismo italiano e o do leninismo, como máximo

<sup>99</sup> Veja-se o que diz Guy HERMET, 1985, 269 sobre o amplo espectro do conceito de estado autoritário: «L'adjectif autoritaire (...). Aujourd'hui il qualifie aussi bien les dictatures civiles de type franquiste ou salazarien que les régimes militaires modernes en vigueur en Amérique Latine, ou en Asie du Sud-Est, les gouvernements mobilisateurs martiaux ou de parti unique des États décolonisés, les monarchies patrimoniales islamiques ou encore les totalitarismes avortés à la manière polonaise. En ce qui concerne des expériences passées, mais toujours présentes à la mémoire, il désigne également l'autoritarisme post-démocratique appelé fasciste, ainsi que l'autoritarisme pré-démocratique, baptisé bonapartiste.»

controle e máxima limitação, e o do Salazarismo da década de 50 do século XX, como relativa tolerância.

Analisaremos, de seguida, alguns destes aspectos para cada um dos autores mencionados.

### 1.1. Jean-Jacques Rousseau e a transformação da soberania do Estado Democrático em Estado e Soberania autoritários

A teoria da soberania absoluta de Thomas Hobbes será democratizada por Jean-Jacques ROUSSEAU (1712 – 1778), que a desloca da pessoa do monarca para o todo orgânico da sociedade, a República, cujas decisões, democráticas, constituirão a «vontade geral», à qual o cidadão só pode obedecer, por razão livre, não devendo precisar de ser, para o efeito, coagido pela força.

Apesar de Jean-Jacques Rousseau ser considerado genericamente como um dos baluartes teóricos da democracia em geral e da democracia participativa em particular <sup>100</sup>, ele é, também, no juízo de outros autores <sup>101</sup>, um dos principais teóricos fundadores do *Estado Absoluto* e do *Estado Autoritário*. Por isso, consideraremos Rousseau passível de ser lido tanto como teórico do Estado Autoritário, como do Estado Liberal <sup>102</sup>, como ainda do Estado Democrático Participativo.

No que respeita à construção da soberania, Jean-Jacques ROUSSEAU (1973:20-23) parte das mesmas constatações que Hobbes sobre o «estado de guerra» dos homens no seu «estado natural» pois

«O homem nasceu livre, mas em toda a parte está a ferros. Este julga-se senhor dos outros e é mais escravo do que eles. (...).

<sup>100</sup> Ver por exemplo Carole PATEMAN (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 22: «Jean-Jacques ROUSSEAU might be called the theorist *par excellence* of participation (...)» e Licínio Viana LIMA (1998), *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. 2ª Edição. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, designadamente p. 97: «Jean-Jacques ROUSSEAU privilegia a participação dos indivíduos e não dos grupos e concebe a participação como uma forma de intervenção nos processos de decisão (...)».

<sup>101</sup> Por exemplo, Michel TERESTCHENKO, 1994, *Philosophie Politique, I*, Paris, Hachette. Também Jean TOUCHARD (1970), *História das Ideias Políticas*, Vol 4: 86 – 103. E ainda Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001): *História das Ideias Políticas*, Vol II, p. 63. Lisboa: Editorial Presença

<sup>102</sup> Esta consideração decorre do facto de Jean-Jacques ROUSSEAU ter procurado superar a contradição entre direito natural e direito comunitário, instituindo o direito civil, uma vez os cidadãos constituintes do corpo político porque «Enfin, se Cada um se entrega a todos, não se confia a ninguém, e como em todo o associado se adquire o mesmo direito que cada um cedeu, ganha-se o equivalente de quanto se perdeu e mais força para se conservar o que se possui.» (Cf Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973, *Contrato Social*: 21-22. Lisboa. Editorial Presença. Original: Du Contract Social. Genebra, 1762). Cf ainda, na mesma linha, Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001: 62)

(...). Mas a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os outros. Contudo, este direito não veio da natureza; apoia-se em convenções.»..

A tentativa de superação da ideia de que uma sociedade composta por indivíduos movidos por paixões e crenças antagónicas só possa manter-se em ordem pelo exercício do poder absoluto, como teorizou Thomas Hobbes, constitui o desafio que Rousseau tentou resolver conjugando a obediência à lei e a paz civil com a liberdade do cidadão.

Este desafio será a tarefa do contrato de associação civil, de acordo com a fórmula que lhe dá Rousseau:

«Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e em que cada um, ao unir-se a todos, só a si mesmo obedeça e continue tão livre como antes.».

(...).

Estas cláusulas, quando bem compreendidas, resumem-se a uma: a alienação total à comunidade de cada um dos seus associados, pois dando-se cada um inteiramente, para todos a condição é igual, e sendo ela igual para todos, ninguém está interessado em torná-la pesada aos outros.».

No espírito de Rousseau está a ideia de que qualquer contrato será nulo se anular a liberdade individual. Cada indivíduo contrata ao mesmo tempo consigo e com os outros, de acordo com um princípio de reciprocidade. O indivíduo contratante torna-se, em consequência do acto de associação, participante do todo social, do corpo orgânico que é a sociedade civil. Mas torna-se, ao mesmo tempo, cidadão e, enquanto tal, ele deixa de poder agir exclusivamente de acordo com a sua liberdade individual. É que o corpo social não é fundado na adição de vontades particulares, mas na sua integração na vontade geral.

A vontade geral não tem nada de soma ou de adição quantitativa. Designa em que condições uma vida social harmoniosa é possível na medida em que não é uma soma de interesses particulares mas um conjunto no qual os interesses particulares devem exercer-se livremente como tais no quadro dos princípios da vontade geral.

Por isso, a obediência à lei da vontade geral é um acto de liberdade cívica do cidadão e não de liberdade natural. Nota-se aqui a influência do imperativo categórico de Immanuel KANT (1960: 56) como ideal de liberdade, de responsabilidade, de moralidade e de reciprocidade:

«age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal.» .

Estes princípios de Rousseau são contestados por Michel TERESTCHENKO (1994: 31-32) para quem

«existe nesta doutrina uma dificuldade insuperável pois os homens, tornados cidadãos do corpo político, não podem regressar à sua liberdade particular (...). Por conseguinte, a solução de Rousseau conduz à violência (...)»,

tornando-se uma solução metafísica em nome da qual Robespierre praticou os seus despotismos e a sua política de terror, continua o mesmo autor. E esta posição crítica haverá de ser adoptada pelos politólogos liberais, sobretudo Constant e Tocqueville, e afirmada hoje pois que «pelo primado sobre as partes que concede ao todo, pelo facto de esse primado ser o da vontade geral, Rousseau e, com ele, os Jacobinos, não rompem (...) com as ilusões voluntaristas do absolutismo.» (Luc FERRY, 2002: 39).

No entanto, é possível contestar esta interpretação de Terestchenko a partir da possibilidade-dever de o «Soberano» (o Povo) controlar os actos dos «magistrados» (os membros do Governo) e poder demiti-los sempre que se desviem do espírito da «vontade geral», possibilidade-dever para a qual Rousseau (1762) instituiu, conciliando Locke e Hobbes, o princípio da separação do poder legislativo, a cargo do «Soberano», o Povo, e do poder executivo a cargo do Governo, constituído pelos «magistrados» e ao qual, no seu todo, Jean-Jacques ROUSSEAU (1973: 69-75) designa por «Príncipe» .

Porém, o aviso de Terestchenko é pertinente do ponto de vista sócio-organizacional. A teoria de Rousseau não resolve nem os problemas inerentes à burocratização do exercício do poder nem os inerentes ao controle dos «magistrados» que exercem tal poder em nome do Povo soberano. No entanto, ele identifica-os. Primeiro porque quem convoca o «Soberano», isto é, o Povo, ou seja, a comunidade de cidadãos, para apreciar as leis e os actos de Governo são os mesmos «magistrados», sendo ainda estes quem prepara e controla a agenda das reuniões. Segundo porque o «Soberano» respeita a especificidade técnica do exercício do Governo e não intervém na acção governativa <sup>103</sup>, sob pena de infringir o pacto fundador do contrato social.

Assim, à possibilidade-dever de o «Soberano» legislar e controlar o exercício do poder deve contrapor-se a questão de: convocado, organizado e orientado (manipulado?) por quem ? E à possibilidade-dever de o «Soberano» tudo decidir por democracia directa, em assembleias gerais, ou na

<sup>103</sup>

Ver particularmente, a este respeito, o Livro Terceiro de «Contrato Social», Cap. XVI, p. 114: «Uma vez instituído o poder legislativo, cumpre estabelecer o poder executivo, porque este, que actua apenas por actos particulares, se é essencialmente diferente do primeiro, deverá estar separado dele. Se fosse possível que o soberano, considerado como tal, tivesse o poder executivo, o direito e o facto estariam de tal modo confundidos, que nunca se saberia o que era lei e o que não era; e o corpo político, perdida a sua natureza, em breve seria presa fácil da violência contra a qual fora instituído.».

impossibilidade destas, seccionárias, deve perguntar-se: quem tira as consequências das deliberações do «Soberano», quem as põe em marcha e quem lhes cria as condições organizacionais ?.

Do facto de os «magistrados», ou membros nomeados para o Governo só praticarem «actos particulares» e deverem obedecer necessariamente ao Soberano e do facto de este os poder demitir com a mesma autoridade com que os nomeou (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973: 115-117) não deriva, necessariamente, como, de resto, Rousseau reconhece (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973: 115-117), uma acção governativa em conformidade com o pensamento do Soberano, sendo necessário organizar formas e «meios de evitar as usurpações do Governo» (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973: 117).

Rousseau propôs para isso as «assembleias periódicas» (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973: 118), para apreciação e validação ou anulação dos actos do Governo (Príncipe) pois previu mesmo que os governos quisessem «usurpar» o «poder do povo» para se manterem no poder

«(...) porque, parecendo usar os seus direitos, pode (o Príncipe) <sup>104</sup> facilmente expandi-los, e impedir, a pretexto da tranquilidade pública, as assembleias destinadas a restabelecer a ordem; vale-se assim de um silêncio que impede de se quebrar ou das irregularidades que comete, para fazer crer que estão a seu favor os votos daqueles que o medo faz calar ou para reprimir os que se atrevem a falar. (...)» (Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973: 118).

E, na sequência do texto, exemplifica uma situação da República Romana, em que os decênviros procederam da mesma forma.

Porém, Rousseau, apesar de ter todos estes elementos que lhe permitiriam deduzir que era necessário um terceiro poder – «o poder neutro» proposto pela primeira vez por Benjamim CONSTANT (1819), que pudesse convocar as Assembleias e arbitrar conflitos, deixou tal tarefa ao mesmo Governo. E, assim, Robespierre pôde, em nome do Soberano, praticar as maiores atrocidades contra este. Demasiado cedo, apenas 31 anos depois (1793), os receios de Rousseau realizavam-se na sua forma mais execrável: o morticínio pela guilhotina da «Revolução Francesa». Apenas porque uma concepção de poder como dominação <sup>105</sup> e «Terror» substituiu uma concepção de poder como racionalidade ético-moral, portanto, pensada teoricamente como universal e

<sup>104</sup> A expressão entre parêntesis é nossa.

<sup>105</sup> Referimo-nos à concepção Weberiana de *Dominação* como «probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo em dadas pessoas;», seja pela via da autoridade, seja pela via informal. In Max WEBER, 1997, *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa, Edições 70, p. 81. ou, Max WEBER, 1991, *Economia e Sociedade*, vol I. Brasília – Universidade de Brasília, 5ª edição, p 139. Tradução da edição alemã, 1972, Tubingen – J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn

universalizável, apenas no plano dos princípios, à maneira do racionalismo idealista Kantiano.

O pressuposto fundamental da teoria política Rousseauiana consiste, no fundo, em dois dogmas, só realizáveis por um «povo de deuses»: 1) a vontade geral é sempre o bem e a verdade; 2) o cidadão que contratou com a comunidade regida por aquela vontade geral só pode querer aquele bem e aquela verdade quanto aos meios e quanto aos fins. O homem e o cidadão, na sociedade instituída politicamente, só seria livre de querer o bem. E, se não quisesse o bem, teria que ser imputado. A democracia rousseauiana parte pois de pressupostos metafísicos.

No âmbito do racionalismo iluminista, Rousseau não tinha outra saída porque a normatividade do bem só podia conceber o bem. Porém, na concepção da dinâmica da acção governativa, Rousseau não se terá apercebido que não é menos autoritário nem déspota aquele que se sente no direito de interpretar a vontade da maioria e impõe a sua interpretação pessoal como sendo a daquela, do que aquele que julga que a vontade da maioria, só por esta interpretada, implica necessariamente um poder autoritário, na medida em que muitos indivíduos e cidadãos não se orientam para o bem comum, ou interesse geral, mas para o bem pessoal, ou interesse particular.

Rousseau deixou-nos assim em aberto a resolução dos dois problemas maiores de uma sociedade justa e democrática: 1) como e por quem deve ser tomada a decisão justa e conveniente ao todo colectivo?; 2) como deve tal decisão ser imposta a esse todo colectivo, sem privar ninguém de liberdade?. Em nome do pragmatismo e da luta de interesses pessoais e grupais dos mais fortes económica e culturalmente, as soluções encontradas até hoje parecem ser eminentemente rousseauianas, parecendo ainda ser necessário inventar um «povo de deuses» para a vitória da democracia como liberdade, como igualdade e como fraternidade. Mas poderá uma democracia assim ser desejada num povo de homens?

## **1.2. Immanuel KANT e a infalibilidade do Monarca**

Immanuel KANT (1724 – 1804) viveu, tal como Rousseau e Constant, num tempo de desconstrução de certezas absolutas, baseadas no «império Cristão», e de tentativa de construção de um Estado e uma ordem social racionais, baseadas na explicação causal dos fenómenos físicos, do conhecimento e dos acontecimentos sociais. Assim, Kant, até pelas referências

mútuas que se fazem nas suas obras e escritos, vive no mesmo mundo de Rousseau e de Benjamin Constant, trocando mesmo correspondência (Georges PASCAL, 1966: 148 – 160).

Portanto, nos domínios da acção social e da construção de uma ordem social racional, tentou harmonizar o individual com o colectivo e construir um sistema racional que sintetizasse e sublimasse o egoísmo dos interesses e das motivações individuais e particulares. Tal sistema consubstanciar-se-ia num conjunto de leis universais, comuns a todos os cidadãos porque por eles queridas e partilhadas por um acto de liberdade (de vontade livre), segundo o qual a razão humana se orienta pelo *dever moral* que transforma em *imperativo categórico* de obediência à legislação do «*Reino dos Fins*», ou seja, da comunhão de interesses e de valores, e da paz com Deus:

«A moralidade consiste pois na relação de toda a acção com a legislação, através da qual somente se torna possível um reino dos fins. Esta legislação tem de poder encontrar-se em cada ser racional mesmo e brotar da sua vontade, cujo princípio é: nunca praticar uma acção senão em acordo com uma máxima que se saiba poder ser uma lei universal, quer dizer, só de tal maneira que a vontade pela sua máxima se possa considerar a si mesma ao mesmo tempo como legisladora universal. (...) a necessidade da acção segundo aquele princípio chama-se então obrigação prática, isto é, dever. O dever não pertence ao Chefe no reino dos fins, mas sim a cada membro e a todos em igual medida.» (I. KANT, 1960: 75).

Kant sempre pretendeu transformar o homem em co-construtor da legislação universal mas tal co-construção, baseada na vontade livre da comunhão do ideal absoluto com o supremo bem não deriva nem de um contrato nem de um consentimento mas sim de uma partilha metafísica do conceito de Bem, à maneira platónica. E, ao não ser capaz de encontrar um fundamento humano e social para a moral e para o dever, Kant caiu na contradição extrema relativamente àquilo que sempre procurou como liberdade do ser humano: a *autonomia racional do agir*. Assim, a moral autónoma inerente ao imperativo categórico teve que ser substituída pela *heteronomia* da derivação da acção moral - a acção justa -, a partir de parâmetros religiosos, de carácter absoluto, pois

«Assim **postula-se** também a existência de uma causa de toda a natureza, distinta da natureza e contendo o princípio desta conexão, quer dizer, da harmonia exacta da felicidade e da moralidade. Mas esta causa suprema deve conter o princípio do acordo com a natureza, não só com uma lei da vontade dos seres racionais, mas também com a representação desta **lei** sendo que estes fazem dela **o princípio da determinação da sua vontade**. (...) O soberano bem só é possível no mundo se se admitir uma causa suprema da natureza, causa essa que possua uma causalidade conforme à intenção moral. (...) Portanto a causa suprema da natureza, em tanto que deve ser suposta para o soberano bem, é um ser



que, pelo **entendimento** e a **vontade**, é a causa, portanto o autor da natureza, isto é, **Deus**.» (I. KANT, 2001: 144) <sup>106</sup>

Tal heteronomia traduzir-se-á numa liberdade metafísica em que a «conformidade da vontade à lei moral é a **santidade**» (A. Carmo REIS, 1983: 113) que exige, para sua realização,

«este progresso indefinido (...) na suposição duma **existência** e duma personalidade do ser **persistente indefinidamente** (o que se designa por imortalidade da alma). » (A. Carmo REIS, 1983: 113)

Porém, é na afirmação metafísica destes princípios que reside o absolutismo de Kant porque, tal como para Rousseau, a Razão Prática, tem, *necessariamente*, de se conformar à lei geral, não entendida como resultante de um contrato entre os homens, mas como realidade derivada de um «*ens a se*», existente por si mesmo, como *bem supremo* <sup>107</sup>.

Na filosofia política Kantiana não têm lugar pois nem as paixões nem os interesses particulares, devendo o homem guiar-se pela identificação entre o bem e o racional, condição essencial da razão prática que deve presidir ao agir:

«O carácter essencial de toda a determinação da vontade pela lei moral (...), é que ela seja determinada simplesmente pela lei moral como vontade livre, por conseguinte não apenas sem o concurso dos impulsos sensíveis, mas mesmo com a exclusão de todos estes, e em prejuízo de todas as inclinações, enquanto contrárias à lei moral.» (I. KANT in A. Carmo REIS, 1983: 105)

Em segundo lugar, porque a vontade só pode querer a conformação à lei moral, da qual depende:

«Pode supor-se (nos homens) enquanto seres racionais, uma vontade pura, (...) uma vontade incapaz de qualquer máxima que contradiga a lei moral. Para eles, a lei moral é então um imperativo que ordena categoricamente (...); a relação de uma vontade como a humana a esta lei é a de dependência, que sob o nome de obrigação designa uma pressão imposta (...) pela razão e a sua lei objectiva, para realização de uma acção que se chama dever (...).» (I. KANT in A. Carmo REIS, 1983: 103).

Por isso, a acção humana tem de guiar-se pelo dever moral e o «dever é a necessidade de uma acção por respeito à lei» (I. KANT, 1960: 25) porque

<sup>106</sup> Immanuel Kant, 1966, *Critique de la Raison Pratique*, Paris, PUF, p. 135. In Alfredo Reis (1983): *A Revolução Idealista*. Porto: Edições Contraponto, p. 115. Tradução e negritos de Alfredo Reis. Ver ainda Immanuel Kant, 2001, *Crítica da Razão Prática*. Lisboa: Edições 70, p. 144

<sup>107</sup> A analogia com Platão é evidente. Este filósofo do século V antes de Cristo construiu todo um sistema político, que descreveu em «A República», baseado numa ideia metafísica: a de Bem. A partir dela construiu um sistema político totalitário, onde o cidadão não tinha qualquer liberdade civil. Nem Kant nem Jean-Jacques ROUSSEAU negam esta mas subordinam-na, respectivamente, à *lei universal*, como bem supremo, e à *vontade geral*, como infalível e irrefutável.

«neste mundo, e até fora dele, nada é possível pensar que possa ser considerado como bom sem limitação alguma a não ser uma só coisa: uma boa vontade» (I. KANT, 1960: 15).

A geração de uma boa vontade faz-se em sociedade. Mas como harmonizar liberdade individual e o bem supremo como critério substantivo da lei? Juan Manuel CORDÓN e Tomas MARTINEZ (1985,II: 181) interpretando o pensamento de Kant, respondem:

«O magno problema da espécie humana (...) é o estabelecimento de uma sociedade civil que administre o direito de modo universal. Sociedade, assim entendida como meta última da tarefa que é a história, significa simultaneamente: 1) meio onde se encontre a maior liberdade; 2) meio que contenha a mais rigorosa determinação e segurança dos limites dessa liberdade. Poder e direito devem conjugar-se estreitamente (...).» .

Nestes termos, uma boa vontade só pode querer o bem e é partindo deste princípio metafísico que Kant contrói toda a sua moralidade social. Se todos partilharem da mesma concepção da verdade e se todos cumprirem o dever que dela deriva, tal dever é o imperativo categórico, transformado numa máxima universal, que, por isso, é lei. E o imperativo kanteano só funcionará numa comunidade de homens «santos». Não admira que

«Chegados aqui (...). Muitos dirão que há actos que alguns consideram como um imperativo categórico, mas, executados pela humanidade inteira, a conduziriam irremissivelmente ao desastre total.»

108

Kant apenas diz que o homem não se pode deixar guiar por interesses nem pode querer algo diferente do bem comum. Mas, por isso mesmo, tem de buscar um «Chefe de Estado» que tenha o poder de constranger mas que não possa ser nem constrangido (I. KANT, in Bruno BERNARDI, 1999: 116) nem imputado, para ordenar que a liberdade de facto, como liberdade não moral, do sujeito individual, se transforme em liberdade civil e moral, do cidadão, como obediência à lei e condição de cidadania, na qual se garante a igualdade entre todos os homens, os sujeitos e os cidadãos <sup>109</sup>. A própria definição que Kant dá do direito como

«O conjunto das condições pelas quais o livre arbítrio de um pode harmonizar-se com o de outro segundo uma lei geral de liberdade» (I. KANT, in Jean TOUCHARD, 1970, V: 53),

<sup>108</sup> Álvaro SALEMA; José FLORIT; Francisco GOMÁ; Ramón GRAU; Antoni JUTGLAR, Marina LÓPEZ; et alii (1973): *De Newton a Kant*. In José PIJOÁN (Director, 1973): *História do Mundo*, Vol 8, p. 79. Lisboa: Publicações Europa-América – Edições Alfa, pp. 65 – 82.

<sup>109</sup> É importante rever a sequência do pensamento kanteano a este respeito. Existem três princípios constitutivos do estado civil, de obediência à lei: 1) a liberdade de cada membro da sociedade, enquanto homem; 2) a igualdade entre os homens, enquanto sujeitos; e 3) a autonomia de cada membro da comunidade, enquanto cidadão. (Cf Bruno BERNARDI, 1999. *La Démocratie*. Paris, Flammarion, p. 114-115)

evidencia a dependência da liberdade do cidadão face a essa metafísica «lei geral de liberdade», que dá acesso ao «reino dos fins».

Apesar desta perspectiva em que analisámos o pensamento de Kant, da qual sobressai a abertura para um estado e uma sociedade imutáveis, dos quais deriva a obediência à lei e não a sua construção contratual, o pensamento de Kant é também interpretado como estando no centro da construção do projecto democrático.

Tal ocorre com Bruno Bernardi que considera Kant como o fundador do «estado de direito» como «estado ético» contra o absolutismo da vontade geral de Rousseau (Jean TOUCHARD, 1970, V: 38). Segundo este autor, para Kant, o homem seria titular de direitos originários, mesmo antes do «estado civil», da lei (Jean TOUCHARD, 1970, V: 39) e, portanto, Kant seria o primeiro autor a marcar a diferença em relação ao absolutismo, afirmando o primado da autonomia, por um lado, e da cidadania responsável, no quadro da lei, por outro, como garantia da liberdade individual e da igualdade entre os homens. Porém, para nós, a questão está na origem e na natureza da lei, que é metafísica, não contratualizada, não reformável, e cuja aplicação está confiada ao «chefe do Estado», embora Kant reconheça a necessidade da separação dos poderes.

Uma coisa é certa: Kant rejeita a ideia de democracia de Rousseau porque o homem dos finais do século XVIII já não vivia no mundo da «liberdade dos antigos», da pertença a uma comunidade, antecipando assim (ou comungando?) do conceito de «liberdade dos modernos» de Constant e de Tocqueville. Em vez de democracia, Kant prefere a república porque nesta o homem pode ser indivíduo e livre, enquanto que para Rousseau e na cidade grega o homem era membro do todo orgânico da cidade. E acrescenta Kant que na sociedade moderna já não pode haver uma igualdade democrática mas uma igualdade de direito. E que é esta que garante a igualdade<sup>110</sup> e o exercício da cidadania activa como direito de votar e de participar na elaboração das leis.

Em *Projecto de Paz Perpétua* (1795) Kant constrói um conjunto de princípios para a convivência pacífica entre povos e estados, sendo considerado, neste aspecto, e ao contrário de Hugo Grócio, pioneiro na construção de um

<sup>110</sup> Conferir a este respeito Georges PASCAL (1966: 148 – 160). Este autor resume os princípios Kantianos da conciliação entre a liberdade e a universalidade da lei a três (p. 156): «1º - un axiome, c'est-à-dire une proposition apodictiquement certaine, qui résulte immédiatement de la définition du droit extérieur (l'accord de la liberté de chacun avec celle de tous suivant une loi générale) ; 2º - un postulat de la loi publique extérieure, comme volonté collective de tous suivant le principe de l'égalité, sans laquelle il n'y aurait aucune liberté pour chacun ; 3º - un problème consistant à déterminer le moyen de conserver l'harmonie dans une société assez grande, en restant fidèle aux principes de la liberté et de l'égalité (c'est-à-dire le moyen d'un régime représentatif). Ce moyen c'est un principe de la politique, dont le dispositif et le règlement supposent des décrets. (...). Il ne faut pas que le droit se règle sur la politique ; mais bien la politique sur le droit.»

direito interestatal e de um projecto federal (Georges PASCAL, 1966: 158 – 159), baseado no respeito mútuo de cada estado.

### 1.3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel e a absorção da Sociedade Civil pelo Estado de Direito

O pensamento de Hegel (1770 – 1831), tal como o de Kant, não tem tido interpretações convergentes. Considerado por uns como ideólogo da «Restauração»<sup>111</sup> do absolutismo imperial<sup>112</sup> e por outros como instituidor do direito democrático<sup>113</sup>, Hegel ficou prisioneiro da sua interpretação da história e dos factos da sua época que o ligam, por um lado a Napoleão Bonaparte e ao «absolutismo personalizado» da Revolução Francesa e, por outro, a Frederico Francisco II da Prússia e ao seu absolutismo objectivo.

E, no entanto, pelo que lemos em *Princípios da Filosofia do Direito*, não o poderemos considerar como fundamentador por inteiro do estado absoluto mas tão só do Estado Centralizado e Forte, não só para justificar a monarquia prussiana como para construir a unidade da Prússia. Com efeito, não só Hegel confere uma autonomia relativa à Sociedade Civil, o «*ser-outro*» ou «*os particulares do universal*» do Estado como também reconhece a autonomia relativa das comunas, das corporações e das ordens<sup>114</sup>:

<sup>111</sup> Conceito com o qual se agrupam todos os movimentos ideológicos anti-revolução francesa e anti-Jean-Jacques ROUSSEAU, sobretudo o liberalismo democrático de Constante Tocqueville, iniciados com a deportação de Napoleão para a ilha de Santa Helena, em 1814.

<sup>112</sup> São os casos de Jean HYPOLITE, 1948, *Introduction à la Philosophie de l'Histoire de Hegel*, Paris, Riviera; de Eric WEIL, 1950, *Hegel et l'État*, Paris, Vrin; e de K. KORSH, 1976, *Marxisme et Philosophie*, Paris, Minuit. Este afirma designadamente, p. 184:

«Não se pode criticar a filosofia hegeliana e o seu método dialéctico sem a conceber em conexão com o carácter histórico concreto do movimento revolucionário da sua época:

1. Ela é uma filosofia, não da revolução em geral, mas da revolução burguesa dos séculos XVII e XVIII.

2. Mesmo como filosofia da revolução burguesa, ela não exprime todo o processo desta revolução, mas apenas a sua última conclusão. Neste sentido, é uma filosofia, não da revolução, mas da «restauração». (In Alfredo Reis (1983): *A Revolução Idealista*. Porto: Edições Contraponto, p. 193. Tradução de Alfredo Reis.

<sup>113</sup> «A filosofia política de Hegel foi muito maltratada por toda uma tradição que se empenhou, sobretudo, a pôr em relevo o que ela considerava como o império autoritário, leia-se totalitário, do Estado sobre o indivíduo. Assim, ele foi tido por um filósofo da “Restauração”, por um defensor do Estado Prussiano, ou ainda por um ideólogo da Burguesia ascendente. Porém, Hegel também foi o pai do Estado Providência e o iniciador da separação do Direito racional, como entidade autónoma, relativamente à religião.» (D. ROSENFELD, *O Efectivo e o Racional: uma abordagem da Lógica de Hegel*, in *Filosofia e Epistemologia IV*. Porto: A Regra do Jogo, p. 181). In Alfredo Reis, 1983, *A Revolução Idealista*, 238.

Também Paulo OTERO, 2001, op. cit: 50 – 54, e Jean TOUCHARD, 1970. op. cit, vol 5: 58 - 73 se dividem entre a consideração de Hegel como precursor do Estado Totalitário e a sua consideração como contribuinte para o racionalismo democrático.

<sup>114</sup> Coincidente a opinião de Luc FERRY (2002: 36), o qual, a propósito da distinção entre Sociedade Civil e Estado, diz que o reconhecimento da autonomia daquela era inexistente em Hegel pois que «o Estado Hegeliano pretende ser a síntese da República platónica e do Estado Liberal». E a expressão «sociedade civil» designa «o Estado como união ou associação de interesses privados, mas não ainda a esfera de interesses privados por oposição ao próprio Estado.».

«Os interesses particulares das colectividades que fazem parte se encontram situadas fora do universal em si e para si do Estado, são administrados nas corporações, nas comunas e outros sindicatos e classes, e pelas autoridades: presidentes, administradores, etc.. Os assuntos de que eles cuidam são, por um lado, a propriedade e os interesses privados desses domínios particulares e, neste aspecto, a sua autoridade assenta na confiança dos companheiros e concidadãos, mas, por outro lado, tais domínios devem estar subordinados ao interesse superior do Estado, de tal modo que, para a designação destes pontos, deve conjugar-se a eleição pelos interessados e a confirmação pela esfera superior.» (Georg HEGEL, 1976: § 288, p. 264).

Por outro lado, Hegel não nega em absoluto a importância da opinião pública («ela contém os princípios substanciais eternos da justiça», «mas tanto pode ser benéfica como prejudicial» (Idem, § 316 e 317, pp. 284 – 285) nem a liberdade de imprensa (embora a ache desnecessária, porque as Assembleias já analisaram os problemas, e perigosa nas mãos dos incultos e malévolos (Idem, § 319 – 320, pp. 287 – 290) e até defende o direito à participação, negando-o embora ao indivíduo isolado <sup>115</sup>. Ela só poderá ser realizada através das comunas, das corporações, das ordens, das classes (Idem, § 308, p. 279) .

As obras de Hegel, que consultámos para efeitos do nosso estudo, são: *A Fenomenologia do Espírito (1807) e Princípios da Filosofia do Direito (1821)*.

Em nossa opinião, Hegel levou o pensamento de Kant para a esfera do Estado, dessacralizou este transformando Deus em Espírito Absoluto <sup>116</sup>, tornando o Estado finalidade em si mesmo, e tornando-o também em razão de ser e condição da liberdade individual.

Como sugere Paulo OTERO (2001: 50-54), a crítica da concepção liberal da sociedade, a recusa da separação entre o indivíduo e o Estado, a vontade de fundamentar a liberdade civil na obediência consentida à lei e não sobre os interesses egoístas, a intenção geral de captar a racionalidade profunda da história conduziram-no à definição da marcha desta para o Estado racional moderno no qual se realizará a liberdade racional e ética do cidadão.

Michel TERESTCHENKO (1996: 74) escreve que «Hegel opõe a sua doutrina do estado racional à concepção liberal da sociedade civil».

<sup>115</sup> Hegel justifica: a participação faz-se para emissão de opiniões, pareceres, pedidos, protestos e eleição dos dirigentes das corporações, eleição dos deputados, etc..«Mas, se tais representantes são deputados da Sociedade Civil, imediatamente resulta que deverá esta designá-los na qualidade daquilo que ela é, quer dizer, não como dispersa em individualidades atómicas que só por um acto isolado e temporário se reúnem, mas como constituída por corporações, comunas e confrarias que, deste modo, adquirem unidade política.» (Hegel, 1976, *Princípios*, § 308, pp. 279 – 280).

<sup>116</sup> Baseamo-nos na interpretação que H. HEIMSOETH, 1966, *La Metafísica Moderna*, Revista del Occidente, Madrid, pp.230 a 235, faz: «(...) o espírito é a unidade vital do múltiplo. (...) é a lei vivificadora (em oposição à lei morta do Deus transcendente ou do imperativo categórico); é a ideia criadora na própria realidade. Na vida religiosa torna-se consciente e manifesto que o ser é vida e esta é espírito.» (Idem, p. 234).

Hegel tenta resolver no plano do Estado e da racionalidade do Direito os problemas colocados pelo liberalismo económico de Adam Smith (1723 – 1790), em «*Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations*» (1776).

Posiciona-se na linha de Kant e de Rousseau, construindo uma ideologia da transformação do indivíduo da «sociedade civil» (do *estado de natureza* em Rousseau), que reconhece existir por si, de facto, no cidadão que se orienta segundo as normas do direito, cuja garantia é o Estado. Mas diverge de Rousseau na medida em que não considera que o homem seja feliz no «*estado de natureza*» (Georg Hegel, 1976: § 187: 174-175), «o modo da animalidade», só podendo realizar-se plenamente, como cidadão, no Estado <sup>117</sup>.

Assim, Hegel não pode admitir a existência de uma «*mão invisível*» como preconizou Adam Smith, que constitua uma racionalidade imanente às relações de interesses entre os homens e que regule tais relações, assim como os mercados.

O que caracteriza a sociedade civil, segundo Hegel, é, ao mesmo tempo, a particularidade dos interesses individuais e a dependência recíproca de tais interesses <sup>118</sup>, que a divisão do trabalho, já então bem visível, acentuou <sup>119</sup>. Nesse sistema de interesses, os indivíduos possuem bens cuja posse é necessário proteger. Assim, há que garantir não só a segurança das pessoas como a propriedade, nesta incluídas a aquisição, a doação e a herança. Ora, estas duas necessidades impõem o direito como lei reguladora das relações sociais <sup>120</sup> e salvaguarda da segurança e da propriedade, já que os homens, por si «são pessoas privadas que têm como fim o seu próprio interesse e não ultrapassam o cálculo racional dos interesses privados.» (Georg HEGEL, 1976, § 187: 174).

Mas este direito que assim se revela necessário para regular a «*sociedade civil*» tem de ser um direito exterior à sociedade, tem de constituir um domínio formal (Georg HEGEL, 1976: 52-53 e 188-189) e tem de se «impôr» a cada um pela consciência individual da cidadania, reconhecedora da «bondade» universal da norma porque integradora de todos os casos particulares. E, caso a cidadania

<sup>117</sup> Note-se a formulação de Georg Hegel, 1976, *Princípios da Filosofia do Direito*, Lisboa, Guimarães Editores, 2ª edição, § 258, p. 216 (original, 1820): «O Estado, como realidade em acto da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si; esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel; nele, a liberdade obtém o seu valor supremo.»

<sup>118</sup> Na visão de Paulo OTERO, 2001: 51, «Deve-se a Hegel, com efeito, a ideia de que o Estado procura preservar a universalidade, elevando-se acima dos interesses corporativos e da sociedade civil, e integrando em si os interesses particulares e os interesses colectivos (...).»

<sup>119</sup> Parte do pensamento de Hegel sobre a organização da Sociedade Civil desenvolve-se em «*Princípios de Filosofia do Direito*. Edição Portuguesa: Lisboa: Guimarães Editores.

<sup>120</sup> Escreveu Hegel: «O facto de uma existência em geral ser a existência da vontade livre, constitui o direito. O direito é, pois, a liberdade em geral como Ideia.» Cf Hegel, 1976, § 29, p. 44.

não seja suficiente, o Estado deve ser garantia do direito pela persuasão e pela força.

Além disso, a sociedade, não sendo um todo orgânico, como pretendia Rousseau – neste aspecto Hegel concordou com os teorizadores liberais, considerando-a um conjunto de indivíduos que vivem em associação -, mas sendo um conjunto de interesses em competição, levanta o problema dos mais pobres e da coesão social (Georg HEGEL, 1976: 172 – 187), tanto mais que as relações de trabalho da nova sociedade industrializada destruíram os laços económicos e de solidariedade tradicionais. E perante este problema dos mais pobres, o Estado tem o dever de garantir os direitos subjectivos dos indivíduos particulares e dos seus interesses, no contexto da sociedade civil, ou seja: 1) «o sistema das carências económicas», pelo trabalho; 2) «a defesa da propriedade pela justiça»; e, 3), «a defesa dos interesses particulares como algo de comum, pela administração e pela corporação» (Georg HEGEL, 1976, § 188: 176).

Mas, para realizar este objectivo, é necessário criar a oposição entre Estado e Sociedade civil para integrar esta naquele, mantendo a autonomia relativa dela. O seja, dado o egoísmo dos homens, não só o Estado tem de ser um Estado exterior à Sociedade Civil como constituir-se em ente autónomo, com uma racionalidade própria, formal, legal, ético-moral, entidade na qual o *indivíduo* deixa de o ser e passa a ser *cidadão*, na medida em que se reconhece e participa desta nova ordem racional em que todos cooperam para todos e em que o particular faz parte do universal racionalizado.

No dizer de Michel TERESTCHENKO (1996: 76), «Assim se realiza uma síntese entre o individual – o cidadão – e o universal – o Estado», plasmado na Constituição, «que é o fim e a realidade em acto da substância universal e da vida pública nela consagrada» (Georg HEGEL, 1976: § 157, p.154).

O Estado é pois a síntese entre o particular e o universal não exigindo a negação nem do indivíduo nem dos seus interesses mas a sua conciliação racional com o interesse geral, a vontade universal, o espírito absoluto <sup>121</sup>:

«O Estado é a realidade em acto da liberdade concreta; ora, a liberdade concreta consiste em a individualidade pessoal com os seus particulares de tal modo possuir o seu pleno desenvolvimento e o reconhecimento dos seus direitos para si (nos sistemas da família e da sociedade civil) que, em parte, se integram, por si mesmos no interesse universal e, em parte, consciente e voluntariamente o reconhecem como seu particular espírito substancial e para ele agem como seu último fim. Daí provém que nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas unicamente orientadas pelo seu interesse e sem relação

<sup>121</sup> É por isso importante desmistificar este conceito de espírito absoluto, correspondente a interesse geral, da sociedade civil, vontade universal, da política e da administração, e espírito absoluto, da síntese das formas da cultura e da civilização.

com a vontade universal; deste fim são conscientes em sua actividade individual.» (Georg HEGEL, 1976, § 259: 224 –225)

Tal conciliação implica duas condições (Jean TOUCHARD, 1970, V: 67): 1) que o cidadão racional possa perseguir os seus interesses individuais e a sua realização pessoal; e, 2), que as leis do Estado sejam reconhecidas como justas por todos aqueles que renunciaram a viver segundo o instinto natural e que compreenderam que só podem ser livres se conciliarem o seu interesse particular com o interesse geral.

Alexandre KOJÈVE (1947: 10-12) sintetiza esta conciliação nos vectores *satisfação individual* e *reconhecimento* do interesse geral no direito do Estado. E quando estes vectores deixam de se realizar? O Povo deixa de se reconhecer no Estado e instaura-se a desordem. E quem são os principais responsáveis pela desordem? O partido formado pelos trabalhadores em consequência de os seus membros, ou ficarem sem emprego, ou se encontrarem despersonalizados pelas condições em que trabalham, exigindo a refundação do Estado.

Mas, no sistema hegeliano não podem existir nem Partidos nem Povo<sup>122</sup>. Só existem, enquanto «unidades políticas», corporações, comunas, ordens, sindicatos, classes, Estados Federados<sup>123</sup> e, por isso, a mudança só acontecerá quando uma nova personalidade encarnar o novo espírito da história.

A história é real, trágica, violenta mas racional e processa-se por crises sucessivas. Realiza, no seu devir, uma dada racionalidade tornada real, que é o espírito absoluto de cada povo, em cada momento histórico: o espírito da cultura e da civilização de cada Povo<sup>124</sup>. Esse espírito é imanente e espreita a oportunidade para se manifestar<sup>125</sup>. Como não se pode manifestar no Povo há-de manifestar-se numa personalidade que o incarnará e guiará as massas para um

<sup>122</sup> Veja-se a explicação de Hegel: «A massa é composta de indivíduos; aquilo a que muitas vezes se chama povo é o que forma decerto um conjunto mas apenas como multidão, quer dizer, como massa informe como movimentos e acções apenas elementares, irracionais e selvagens.» Cf Hegel, 1976, *Princípios* ..., § 203, p. 277.

<sup>123</sup> Veja-se a influência que Hegel exerceu no Estado Autoritário Português: «Ao lado da família, a corporação constitui a segunda raiz moral do Estado, a que está implantada na sociedade civil.». Cf Hegel, 1976, *Princípios* ... p.214 § 255

<sup>124</sup> O espírito absoluto, diz HEGEL em *Précis de l'Encyclopédie des Sciences Philosophiques*, pp. 307, 308, citado por François CHATELET, 1976, *O Pensamento de Hegel*, Lisboa, Editorial Presença, p. 182, Original, 1968, *Hegel*, Paris, Seuil, tradução de Lemos de Azevedo, «é a unidade da arte, da cultura e da religião, no sentido de que a intuição, exterior quanto à forma, da arte, cuja produção subjectiva, que dispersa o conteúdo substancial em inúmeras figurações independentes, é compreendida na totalidade das formas (...)».

<sup>125</sup> Note-se as palavras de Hegel: «Os princípios dos espíritos dos povos, numa necessária e gradual sucessão, não são eles senão momentos do único espírito universal, que, através deles, na história, se eleva e determina numa totalidade autocompreensiva.». Cf Hegel, *Lições de Filosofia da História*, trad. Italiana, p. 11, in Nicola ABBAGNANO, 1970, *História da Filosofia* – Volume IX, Lisboa, Editorial Presença, p. 173.



novo fim da história. Por isso, o imperador Napoleão Bonaparte <sup>126</sup> e Frederico Francisco II da Prússia são as duas personalidades mais marcantes do término da história universal do Povo Europeu.

Porém, a história prosseguirá, depois de Hegel, com outras crises, outros termos. Uma das lacunas de Hegel foi ter pensado (ou ter deixado que o interpretassem) que a história humana terminava ali, no império prussiano (realizando a síntese com o espírito da revolução francesa), contradizendo assim as suas próprias leis da dialética como sucessão de realizações, contradições e conciliação ou superação dos contrários.

A natureza do Estado Hegeliano é uma monarquia constitucional <sup>127</sup> e a sua organização contempla a separação de poderes:

«Divide-se o Estado político nas seguintes diferenças substanciais:

- a) capacidade para definir e estabelecer o universal - poder legislativo;
- b) integração no geral dos domínios particulares e dos casos individuais – poder do governo;
- c) a subjectividade como decisão suprema da vontade – poder do Príncipe. Neste se reúnem os poderes separados numa unidade individual que é a cúpula e o começo do todo que constitui a monarquia constitucional.» (Georg HEGEL, 1976, § 273: 246).

O Príncipe, encarna a continuidade do Estado, representa o universal, o espírito da nação, da história daquele Povo. É a razão consciente e livre de todos os particulares da civilização e da cultura daquele Povo. Por isso, o Estado tem de ser uma monarquia constitucional.

Toda a organização e consciência políticas do Estado derivam da Constituição, que é um produto da história de cada Estado, «algo incriado, embora produzido no tempo» (Georg HEGEL, 1976, § 273: 250) e que «deve considerar-se como divino, imutável e acima da esfera do que é criado.» (Idem, Ibidem) mas variável de povo para povo «porque depende da natureza e cultura da consciência desse povo» (Idem, Ibidem).

Apesar de monarquia constitucional, o Príncipe e o Governo têm de conhecer e dar-se a conhecer à Sociedade Civil. Para conhecer os problemas desta existem duas Câmaras: a Parlamentar e a Corporativa, por cada Estado.

<sup>126</sup> É sobejamente conhecida a alusão de Hegel a Napoleão no dia 13 de Outubro de 1806, o dia seguinte a Batalha de Iena, em que o exército francês derrotou o germânico: «Eu vi o Imperador, essa alma do mundo, atravessar a cavalo as ruas da cidade (...). É um sentimento prodigioso ver um tal indivíduo que, concentrado num ponto, sentado no seu cavalo, se estende sobre o mundo e o domina (...). Como eu, há muito tempo, todos, agora, fazem votos de sucesso pela armada francesa, sucesso que não lhe faltará tendo em conta a incrível diferença do seu chefe e dos seus soldados face ao exército inimigo.» Hegel, citado por Kostas PAPAIOANNOU, 1962, *Hegel*. Paris: Éditions Seghers, p.15. Tradução do texto nossa.

<sup>127</sup> Note-se que também Jean-Jacques ROUSSEAU entendia que o melhor regime de governo para estados compostos, isto é, federados, era a monarquia constitucional, enquanto que regime democrático só serviria para estados muito pequenos. Cf Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973, *Contrato Social*, p. 79. De qualquer modo, a democracia pressupunha a República (Idem, p. 47).

Mas não existe nem eleição directa nem representação propriamente dita, com mandato imperativo. A representação processa-se em função das corporações, ordens, comunas e interesses organizados <sup>128</sup>.

Os Parlamentos e as Câmaras Corporativas servem de mediação entre o Estado e a Sociedade Civil, levando também o conhecimento dos problemas do Povo aos funcionários. Não aprovam as leis. Propõem-nas ao Príncipe.

Os Funcionários exercem a autoridade do Estado e exprimem a missão deste. São, ao mesmo tempo, servidores e senhores do Estado. São as pessoas mais bem formadas (Georg HEGEL, 1976: 264-268). «Realizam o universal». Exercem o poder cada dia, preparando os actos de alcance universal. A sua competência e desinteresse realizam a unidade da sociedade na comunidade organizada. Com isto estava lançado o essencial das ideias de Max Weber acerca da burocracia, 100 anos depois <sup>129</sup>.

Sete notas fundamentais sobressaem do que expusemos sobre Hegel.

- 1) Hegel tentou conciliar a liberdade individual de Kant com a vontade geral de Rousseau (João SANTOS, 1998: 38-44). O resultado foi o Estado de Direito, garantido por um imperador (Kant havia-o garantido no Supremo Bem), representando os atributos do bem e da moral, ambos devendo ser reconhecidos éticamente pelos cidadãos. Só assim se garantiria a liberdade e a igualdade, preocupação maior de todos os politólogos coevos da Revolução Francesa (Rousseau, Kant, Hegel, Constant, Tocqueville e Stuart Mill. Quando não reconhecidos aqueles (o bem e a moral no direito), sobreviria a revolução e a violência.
- 2) Hegel sistematizou a teoria da burocracia. Não pela primeira vez. Rousseau já lhe havia inventariado todos os males no *Contrato Social* <sup>130</sup>. Hegel inventariou-lhe as vantagens. Os Funcionários representam o Estado. São «missionários», desinteressados, regulam universalmente e só conhecem os casos particulares pela norma universal.
- 3) Hegel teorizou a democracia corporativa e orgânica. Não há eleições directas. O Povo, enquanto tal, é uma «massa informe» que só ganha sentido político na sua participação nas comunas, nas corporações, nos sindicatos, nas ordens.

<sup>128</sup> Mas as mulheres não têm direito à participação porque «A família, como pessoa jurídica, será representada perante os outros pelo homem, que é o seu chefe.». Cf Hegel, 1976, *Princípios* ..., § 171, p. 163.

<sup>129</sup> Repare-se nas semelhanças com a teoria da burocracia, de Max Weber.

<sup>130</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU, 1973, *Contrato Social*, cit., pp. 34, 41, 55-57, 77, 80, 86.

- 4) Hegel criou a teoria das elites <sup>131</sup>. A sociedade, enquanto conjunto de indivíduos particulares não pode ter voz. Apenas pelas assembleias das comunas, das corporações, das ordens, dos sindicatos <sup>132</sup>. O espírito da Sociedade (do Povo) apenas florescerá de vez em quando numa personalidade invulgar que, pelo seu carisma, conduzirá as massas «acéfalas» para a manifestação do espírito absoluto.
- 5) Hegel antecipou Max Weber (burocracia e autoridade carismática), e, dada a complexidade do seu pensamento, antecipando Martin Heidegger, foi interpretado por muitos <sup>133</sup> como contribuindo para o fascismo (a unidade indissolúvel entre indivíduo e Estado e a importância do líder carismático), para o nacionalismo (o espírito realiza-se na cultura e na civilização de um povo), para o totalitarismo (não existe liberdade individual nem cidadania não reconhecida pelo Estado) <sup>134</sup>, e, em geral, para o pensamento de direita <sup>135</sup>.
- 6) Hegel criou o Estado Laico e o Estado de Direito, este como universal que une todos os particulares e como realidade que não necessita nem de Deus nem da imortalidade da alma (contra Kant e a favor de Rousseau), embora Deus seja necessário ao nível da vida da sociedade civil e seja uma das manifestações do espírito dos povos.
- 7) Hegel forneceu ao seu discípulo Karl Marx (1818 – 1883) parte da substância da filosofia deste porque:

<sup>131</sup> «A igualdade é a identidade abstracta do intelecto; sobre ela se funda a mediocridade do espírito (...).» Cf Hegel, 1976, Princípios, § 49, p. 62. E ainda: «(...) o povo, na medida em que esta palavra designa uma fracção particular dos membros do Estado, representa a parte que não sabe o que quer. Saber o que se quer, (...) só pode ser o fruto de um profundo conhecimento (...).» Cf Hegel, 1976, Princípios..., § 301, p. 273.

<sup>132</sup> «Apenas são inteligentes aqueles que tomaram consciência do espírito do seu povo e agem em conformidade com ele. São os grandes homens desse povo e conduzem-no segundo o espírito geral.» Hegel, 1965, *La Raison dans l'Histoire*, Paris, Plon, p. 83. Citado por Alfredo Reis, 1983: 237. Tradução de Alfredo Reis. E também «A história universal é a manifestação do processo divino absoluto do espírito, nas suas figuras mais elevadas: a marcha gradual mediante a qual ele chega à sua verdade e toma consciência de si.» (Idem, p 100, in Alfredo Reis, 1983: 241.

<sup>133</sup> Daí que o Professor Orlando Vitorino, no Prefácio à 1ª edição de Princípios da Filosofia do Direito (Guimarães Editores, s. d), proteste contra aquilo que, no seu entender, são deturpações de interpretação do pensamento hegeliano: «Não pode deixar de suscitar um impressionante espanto que a este mesmo livro e uno pensamento de um filósofo, possam ir buscar seus princípios movimentos tão diferentes como o individualismo e o fascismo, o corporativismo e o estatismo, o marxismo e o monarquismo.».

<sup>134</sup> É muito difícil aceitar esta perspectiva. Sobretudo a partir da definição que o autor constrói de totalitarismo: «uma desvalorização do papel social e político do indivíduo que, transformado de sujeito em objecto, se acha totalmente subordinado e instrumentalizado à prossecução dos interesses do Estado.» (Cf Paulo OTERO, 2001: 20-21).

<sup>135</sup> Sobre esta perspectiva, conferir Jurgen HABERMAS (1990): *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Publicações D. Quixote, pp. 74 – 80.

- a) a crise de identificação entre a Sociedade Civil e o Estado começa sempre pela classe mais pobre, desempregada ou despersonalizada (alienada) pelo e no trabalho;
- b) a história é uma sucessão de crises em que os novos Estados racionais implicam a negação dos Estados anteriores e se realizam numa nova personalidade que Marx e Engels imaginaram ser o proletariado <sup>136</sup>;
- c) o espírito, absoluto, cria sempre uma nova forma para se manifestar: a força e organização do proletariado, dirão Karl Marx e Friederich Engels).

#### 1.4. A Contra-Revolução, o Absolutismo Democratizado e os Nacionalismos

Para lá das influências, anteriormente analisadas na construção teórica do autoritarismo, parece-nos importante referir que o autoritarismo também se constrói, proximamente, a partir da reacção e luta contra os ideais da igualdade, da fraternidade e da liberdade, da Revolução Francesa.

A reacção e luta intelectuais iniciam-se com a publicação, em 1790, da obra *Considerações Sobre a Revolução Francesa*, de Edmund BURKE (1729-1797), iniciando um movimento que se tem chamado de «*Restauração*» <sup>137</sup> e de «*Contra-Revolução*» <sup>138</sup>, que teve como principais protagonistas intelectuais iniciais, além de Burke: Louis DE BONALD (1734- 1840), com a obra *Teoria do Poder*, de 1794, mas que, confiscada pelo Directório, é reeditada em 1796; Joseph de MAISTRE (1753- 1821), com a obra *Considerações Sobre a França*, de 1796; e Francisco Renato, visconde de CHATEAUBRIAND (1768- 1848), com a obra *Ensaio Sobre a Revolução*, terminada em Londres, em 1797, caldeada, apesar de tudo com muitos elementos liberais.

Um segundo momento da «*Restauração*» e da «*Contra-Revolução*» esteve directamente relacionado com a construção do Cesarismo Napoleónico (1802 –1814), procurando a conciliação entre autoritarismo / absolutismo e ideais da Revolução, fase que coincidiu, em França, com o «*Império*» de

<sup>136</sup> Opinião também partilhada por Paulo OTERO (2001: 53).

<sup>137</sup> O nome fica ligado ao restabelecimento da Monarquia, em França, através de Luís XVIII, com o exílio de Napoleão I, em Santa Helena.

<sup>138</sup> Ao contrário, a «*Contra-Revolução*» é um movimento social, cultural e político que, nos primeiros tempos, junta, do mesmo lado, absolutistas como Hegel, liberais como Edmund Burke, Jeremy Bentham, Benjamin Constant, Von Humboldt, democratas como Tocqueville e James Mill, e conservadores restauracionistas e autoritaristas (Joseph de Maistre, Louis de Bonald, Chateaubriand) contra a espírito extremista da Revolução Francesa.

Napoleão I. Neste movimento se deve enquadrar também todo o processo de construção da Soberania Nacional, em França, ligado ao nome de Emanuel SIEYÈS (1748- 1836 <sup>139</sup>), que teorizou que a soberania é nacional e que reside na Nação, cujo «Povo» a delega no Estado, através de eleições livres.

Estas duas tendências continuaram, em França, até ao fim do «II Império» (1873), mesmo nas fases em que a França foi uma República (1932- 1952), mas, sobretudo, com Napoleão III (1852- 1873); e, na Prússia/ Alemanha, até ao fim (1896) dos reinados da dinastia dos Imperadores Francisco Guilherme (I, II e III).

Na prática, é esta face que dá origem aos nacionalismos, a penúltima dimensão dos autoritarismos, nacionalismos cuja «fase popular» se terá manifestado essencialmente entre 1870 e 1918 (Timothy BAYCROFT, 2000: 83- 114), e que têm a sua origem na valorização das tradições medievais pelo Romantismo (Inglês e Alemão, sobretudo), e que se expressam, em França, através de Maurice Barrès (1862- 1923), de Charles Péguy (1873- 1914) e de Charles Maurras (1868- 1952).

Será a combinação de todos os elementos anteriores que fará emergir, a partir de 1922, as ideologias dos autoritarismos, como combinação de anti-

139

Emanuel José SIEYÈS (1748 – 1836) foi, em França, um alto funcionário do Estado, no período 1785 – 1814), e o principal teórico constitucional do período revolucionário pré-bonapartiano (1789 – 1798) e primeiro-bonapartiano. Fundador do Clube dos Jacobinos, foi sucessivamente, membro da Constituinte, da Convenção, do Conselho dos Quinhentos, do Directório e Cônsul. É considerado por Marcel Prélot e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., 75-80, o iniciador e o terminador da Revolução Francesa, o criador da ideia de «poder constituinte» e «poder constituído» (1788) e ainda o verdadeiro iniciador do liberalismo em França, com a sua teoria da soberania nacional, que reside na «nação» e da soberania popular, que não reside no povo mas nos seus representantes («o povo só deve querer e agir por intermédio de representantes»). A soberania popular apenas se manifesta de vez em quando nos actos da eleição que, para Seyès, é delegação de poder.

Os autores citados consideram-no mesmo o grande iniciador da Revolução Francesa com o texto «*O que é o Terceiro Estado?*» (Maio de 1789), em que defende que todo o poder é representativo, em oposição a Jean-Jacques ROUSSEAU. A resposta que ele próprio dá para o que é o Terceiro Estado não poderia ser mais elucidativa para o futuro da democracia no Ocidente: «*O que é o Terceiro Estado? – Tudo. O que é que ele foi até agora na ordem política? – Nada. O que é que ele quer? – Tornar-se alguma coisa.*» (Emmanuel Sieyès, citado por Marcel Prélot e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., p. 78).

Importa reter que a oposição a Jean-Jacques ROUSSEAU é total: para este são os indivíduos que detêm a soberania. Para Sieyès, é a nação, como conjunto de indivíduos constituídos em comunidade política. Sem ela, não existe indivíduo, o que parece ser um retorno à teoria organicista de Aristóteles, que prevalece também no absolutismo. Mas Sieyès concede que o indivíduo é titular de direitos independentemente da comunidade política. Aqui reside o seu liberalismo.

Para Sieyès, a construção da Constituição é um processo histórico de acção- reflexão – intervenção, integrando o passado, o presente e o futuro. Como sugere Nogueira de BRITO, os americanos, ao contrário dos continentais, não tiveram que negociar e pactuar com as instituições do passado para construírem a sua Constituição. Mas os Europeus, sim. Por isso «Era, pois, natural que, na sequência da Revolução Francesa se tivesse cedido à tentação de colocar o povo no lugar do rei, vendo no primeiro, tal como acontecia com o segundo, a fonte de um poder absoluto.». (Cf. Miguel Nogueira de BRITO, 2000, *A Constituição Constituinte – Ensaio Sobre o Poder de Revisão da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 6-7).

liberalismo, de anti-socialismo e de anti-comunismo, de soberania nacional, de nacionalismo, de valorização da personalização do poder, de reconstrução da autoridade do Estado, de diminuição da autonomia da Sociedade Civil, de revalorização dos elementos religiosos.

Assim, já no Século XX, associaremos o Estado Autoritário: ao Estado semi-Totalitário <sup>140</sup> do Leninismo (1917- 1923) <sup>141</sup>, e do Fascismo Mussoliniano (1922-1945) <sup>142</sup> ; ao Estado Autoritário do Salazarismo (1932 –1968), do Franquismo (1936– 1976), e, em certo sentido, do De Gaullismo (1945- 1969); às ditaduras militares da Argentina e do Brasil e, provavelmente, de muitos outros casos, um dos quais parece ser a actual situação da Guiné- Bissau.

Em todos estes casos, a autonomia, a liberdade e a participação, individuais ou grupais, estão sujeitas a controle e limitações várias, de intensidade variável, e cujos casos extremos de intolerância, de autoritarismo e de a-participação serão o do fascismo italiano e o do leninismo, como máximo controle e máxima limitação, e o do Salazarismo da década de 50 do século XX, como relativa tolerância.

Por outro lado, é de realçar que estes movimentos, com excepção do leninismo, só raramente puseram em causa a divisão dos poderes <sup>143</sup> Legislativo, Executivo e Judicial o que representa uma certa estabilidade relativamente à suavização do poder, ainda que tal não obstasse (ou não obste) à influência e manipulação.

<sup>140</sup> Conferir características do Estado Totalitário na secção seguinte.

<sup>141</sup> Em abono da separação entre estalinismo e leninismo, veja-se Gilles MARTINET (1975) e Luc FERRY e Evelyne PISIER-KOUCHNER (1985: 120 – 169)

<sup>142</sup> O fascismo italiano tem sido integrado ora no totalitarismo ora no autoritarismo. Tal tem dependido da valorização que os diversos autores têm feito das características do ideal-tipo totalitário, quando referidas ao fascismo italiano. Assim, Raymond ARON (1965); Hannah ARENDT (1972b); Claude POLIN (1982), Luc FERRY e Evelyne PISIER-KOUCHNER (1985), Paulo OTERO (2001); Tzvetan TODOROV (2002) têm-no integrado no autoritarismo. Em contrapartida, Herbert SPIRO (1968); Pierre AYÇOBERRY (1979), Jean-Pierre FAYE (1973), Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001, II), Guy HERMET (1985: 269- 312), Serge BERNSTEIN (1999: 115- 134), têm-no integrado no totalitarismo. A nossa opção pela sua integração no autoritarismo baseia-se nas descrições de POLIN (1982: 37-50) e de Hannah ARENDT (1972b: 30 e 242). Segundo o primeiro, «Parmi les raisons qui peuvent expliquer cette demi-mesure dans la violence, si différente de ce que l'on trouvera dans les régimes nazi et soviétique, il faut sans nul doute compter ce fait simple et fort évident: ce régime généralement considéré comme typiquement totalitaire ne comportait, comparé à d'autres, que de *faibles doses d'idéologie*». Na mesma linha, ARENDT dirá que «Ce qui prouve que la dictature fasciste (italiana) n'est pas totalitaire, c'est que les condamnations politiques y furent très peu nombreuses et relativement légères (...) et le mépris de nazis à l'égard de «l'État Ethique» de Mussolini, comparé à leur propre état idéologique, en apporte la preuve décisif». Porém, Paulo OTERO (2002: 87-88) prefere as cautelas de FAYE, de POLIN, de FERRY e PISIER-KOUCHNER e de Yves LÉONARD: «(...) não existe unanimidade doutrinal quanto à qualificação do fascismo italiano no âmbito dos regimes totalitários: sublinhando-se a diferença que separa, por um lado, uma teoria e uma linguagem totalitárias de, por outro, um esquema de desenvolvimento e vivência de natureza meramente autoritária (...) ainda que se aceite que o fascismo italiano, em vez de absorver por completo a sociedade, se limitou a dominá-la, a oprimi-la e a reprimi-la de maneira selectiva, a verdade é que o fascismo, enquanto ideologia, além de ser autoritário, preenche todos os traços caracterizadores do totalitarismo.»

<sup>143</sup> No plano teórico, Louis de BONALD é adepto da integração de poderes na Monarquia.

### 1.4. 1. A Contra-Revolução

Edmund BURKE (1790, 1986): acusa os ideólogos da Revolução Francesa de metafísicos abstractos que querem impor soluções violentas <sup>144</sup>, desenquadradas dos contextos históricos e sociais de cada Povo (ou de cada Nação), opondo-se, portanto, frontalmente, ao contratualismo de Rousseau e às construções artificialistas dos revolucionários e dos partidários do *Terror* e do *Absolutismo*, em nome da apropriação ilegítima da «*vontade geral*».

Inserindo-se muito mais na corrente liberal do que na autoritária, Burke apela à tradição, aos costumes ancestrais, às práticas sociais construídas geracionalmente e ainda aos princípios religiosos católicos para fundamentar a ordem social e política. Consequentemente, os seus princípios são aristocráticos, conciliadores da inovação com a tradição religiosa, social e cultural, e remetem para uma participação exclusiva das elites sócio- económico- culturais e religiosas.

O pensamento de Burke terá exercido grande influência em Joseph de Maistre, em Louis de Bonald e em Monsenhor de Ketteller (1811- 1877) (Michel TERESTCHENKO, 1996: 78; Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 157-158).

Joseph de MAISTRE diz de Rousseau que foi o homem do mundo que mais se enganou, ou seja, que mais se distanciou entre teoria e prática, refutando-lhe a teoria da soberania popular e da origem contratual da sociedade porque o homem nunca teve um tempo anterior à sociedade, e não o é senão pela vida em sociedade a quem deve a linguagem e a cultura. Nestes termos, não foi o homem a instituir nem a sociedade nem a linguagem nem a cultura mas sim a Divina Providência <sup>145</sup>.

A partir daqui, Maistre defende; à semelhança dos pré-românticos, designadamente de Johann Gottfried HERDER (1744 –1803) que a soberania não é racional mas afectiva. Ela resultaria do sentimento de comunidade que um Povo experimenta que, quando muito forte, o leva a constituir-se numa Nação. Donde conclui que cada Nação é uma comunidade própria, à qual não podem ser

<sup>144</sup> «... out of the tomb of the murdered monarchy in France has arise a vast, tremendous, unformed spectre, in a far more terrific guise than any which ever yet have overpowered the imagination, and subdued the fortitude of man. Going straight forward to its end, unappalled by peril, unchecked by remorse, despising all common maxims and all common means, that hideous phantom overpowered those who could not believe it was possible she could at all exist, except on the principles, which habit rather than nature had persuaded them were necessary to their own particular welfare, and to their own ordinary modes of action.» (cf BURKE, 1986:9).

<sup>145</sup> «La société n'est point l'ouvrage de l'homme, mais le résultat immédiat de la volonté du créateur (...). (Maistre, in Terestchenko, 1996: 79).

impostos modelos abstractos de organização sócio-política, inclinando-se pela adopção da *virtude* e do *bom senso* de Aristóteles.

Nestes termos, os direitos dos indivíduos são relativos a cada comunidade, a qual também tem o seu conceito de homem, de indivíduo e de cidadão, não se podendo falar de um homem em abstracto <sup>146</sup>. Do mesmo modo, combate o racionalismo anti-clerical das *Luzes* e a sua razão legisladora para defender os costumes e as instituições, a aliança entre o trono e o altar. O que o leva a defender a Monarquia como o melhor regime político e a lei como fundamento da legitimidade, contra o exercício da soberania pelo povo, desígnio impossível e utópico, «uma vez que o povo apenas nomeia os que nomeiam».

Nestes termos, o poder reside nos governantes, que fazem a lei e lhe devem obedecer, do mesmo modo que os cidadãos que têm nela a sua liberdade <sup>147</sup>, pensamento em que muito insiste Maistre, legitimando assim um poder representativo mas autoritário, tradicionalista e religioso, a par de um nacionalismo emergente.

As ideias de Maistre são comungadas por Louis DE BONALD. Porém, este acrescenta alguns outros pontos também característicos dos autoritarismos português e italiano, tais como: a) a religião e o poder de Deus como fundamento primeiro da sociedade e do poder; b) o valor da família como primeira célula da sociedade e da autoridade; b) o conservadorismo da civilização, chegando a contestar a construção de estradas e de caminhos de ferro porque «quanto mais máquinas há num Estado para aliviar a indústria do homem, mais homens há que não passam de máquinas» <sup>148</sup>; c) o poder absoluto do Governo, que deve ser monárquico, como síntese do poder de Deus, e que faz a lei, em nome dos súbditos e para os súbditos, governando sem controle externo, apenas sendo reeleito ou demitido pelas eleições; d) esta concessão à democracia representativa me troca do poder absoluto do Governo, como conciliação entre absolutismo e democracia.

#### 1.4. 2. O absolutismo democratizado dos cesarismos napoleónicos

<sup>146</sup> Aqui, Maistre tem uma frase célebre, que o tempo viria a consagrar: «Or, il n'y a point d'homme dans le monde. J'ai vu dans ma vie des français, des Italiens, des russes, etc.. Je sais même, grâce à Montesquieu, qu'on peut être persan; mais, quant à l'homme, je déclare ne l'avoir rencontré de ma vie ; s'il existe c'est bien à mon insu ...». (citado por Terestchenko, 1996: 80).

<sup>147</sup> Semelhanças com Seyès e com Kant: a liberdade é a obediência à lei, porque a lei provém de um poder legítimo que representa o povo, porque o povo não pode mandar.

<sup>148</sup> Citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 163.



A influência do cesarismo napoleónico dos I (1802-1814) e II (1852-1873) Impérios na emergência dos autorismos dos Séculos XIX e XX merece ser referida na medida em que, com eles, se opera:

- a) uma síntese entre os ideais da Revolução Francesa e os do Absolutismo;
- b) uma síntese entre o Monarca / Imperador e a ordem constitucional;
- c) uma síntese entre o Monarca / Imperador e a Democracia Representativa;
- d) uma síntese entre centralismo estatal e liberalismo privado, entre poderes públicos estatais e liberdades individuais;
- e) uma síntese entre poderes do Estado Central e alguns poderes das comunas e das corporações;
- f) uma concepção do poder monárquico e personalizado como pacificação dos conflitos tensões sociais; e
- g) uma legitimação do livre-arbítrio e da discricionariedade do Estado-Administração.

Ao operar uma certa conciliação entre estes elementos, os dois Impérios abrem caminho à formulação teórica do autoritarismo, na medida em que se camufla a personalização do poder com um parlamento pouco activo e controlado e se mantém uma ordem constitucional onde o Povo é chamado a eleger os seus representantes e mantém certas liberdades fora do controlo estatal. Este modelo passou para os autoritarismos português, espanhol e italiano, mesmo se em república.

Alexis de TOCQUEVILLE evidenciou que a Revolução é a continuação do modelo de poder do Antigo Regime, através do Povo. Na sua investigação, Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001, II: 145), concluem o mesmo sobre a democratização do absolutismo: «basta uma repersonalização do poder (...) para que despotismo esclarecido, em princípio democratizado, readquira uma extraordinária vitalidade».

Napoleão I aceita de Rousseau as ideias de igualdade entre os cidadãos, de pacto social e de soberania popular mas vai-os moldando na sua retórica legitimadora dos poderes imperiais. De seguida, logo na sequência do 18 do Brumário, elogia o liberalismo invocando a vitória futura das ideias conservadoras e liberais, pretexto para Cabanis<sup>149</sup>, um sobrevivente da Enciclopédia, hipostasiar o Povo, antecipando o comportamento de todos os autoritarismos para com este:

<sup>149</sup>

Citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 147.

«A classe ignorante deixará de influenciar a legislação e o Governo. Tudo se fará para o povo e em nome do povo, nada será feito por ele e sob a sua sugestão irreflectida».

De seguida, apoia-se na religião e na Concordata de 15 de Julho de 1801 para fortalecer a sua autoridade, perseguindo o anticlericalismo e o anti-religiosismo, de qualquer tendência, para concentrar em si o poder religioso e reivindicar-se como único representante da força moral da nação e do Povo.

Com Napoleão III esta união moral entre o imperador e a Nação será «romanizada», tornando-se o Imperador um César legitimado pelo Povo, transformando as eleições em plebiscitos por ser ele a indicar ou a propor os candidatos. E assim, ao mesmo tempo que exclui a «hierarquia censitária» do liberalismo, reforça a ligação afectiva entre o Imperador e o Povo como forma de, demagogicamente, pôr em causa o carácter hereditário da Monarquia e das elites.

Os seus ideólogos, tais como Émile Ollivier, preparam-lhe o terreno: só haverá despotismo se o Povo não eleger os seus representantes, se estes não puderem votar os programas de governo e se as liberdades civis forem restringidas. Neste aspecto, Napoleão III induziu a democracia representativa e a República, às quais a Monarquia não sobreviveria, após a sua morte.

Por isso, apesar de introduzir o plebiscito e corroborar a fulanização do poder, como legitimação mínima, que os autoritarismos vieram a implementar, as liberdades civis e direitos pessoais dos cidadãos conduziram estes a legitimar o despotismo democratizado, apesar de não terem intervenção substancial no Estado.

### 1.4.3. Os Nacionalismos

As características essenciais constitutivas do Estado-Nação e da Soberania Nacional (Povo com sentimento de identidade e imaginário social comum, território comum e poder político constituído e legitimado pelo mesmo Povo, a que se juntam, em plano secundário, a língua e a religião<sup>150</sup>, a raça, um

<sup>150</sup> Aspectos que, em conjunto e, no caso português, têm para José MATTOSO (2001: 5-10) uma grande importância, pela estabilidade territorial de Portugal, desde 1297, e pela coincidência entre língua, território e religião, para lá, claro, da extensão e domínio de toda a população e território pelo mesma forma do poder.

código moral <sup>151</sup>), que abordámos no Capítulo II, permitem-nos agora compreender como, a partir da Revolução Francesa (Timothy BAYCROFT, 2000: 12- 21), se começaram a constituir as condições para a emergência dos Estados-Nação e para a consolidação dos Estados-Federação, existentes ou emergentes na Europa Ocidental (Bélgica, Alemanha, Itália, Suíça, Espanha), quer sob a forma de poder republicano- democrático quer sob a forma de poder monárquico-constitucional.

Embora o nacionalismo típico seja próprio do período 1870 – 1914, com prolongamentos até 1945, e, em alguns casos, até mais tarde (França, 1969; Portugal, 1974; Espanha, 1975; e Grécia, 1978), a sua génese é muito anterior.

No século XIX, sobretudo, a identidade do Povo-Nação <sup>152</sup> fortaleceu e foi fortalecida pelas monarquias constitucionais, apelando à grandeza da Nação, do seu passado, dos seus valores, das suas potencialidades, da necessidade de uma acção em conjunto, face às novas condições económicas e sociais do capitalismo, conduzindo inexoravelmente ao imperialismo e ao expansionismo, denunciados e explicados por Vladimir LENINE (1916), os quais haviam conduzido a Europa à I Guerra Mundial (1914- 1918), e que a haveriam de conduzir ainda à II (1939- 1945).

As experiências republicanas da França (1789- 1802; 1815 – 1848 e 1873 em diante evidenciaram também como a democracia pode, por via sentimental (soberania popular sobre o poder político) e por via ideológica (o dever da expansão do ideário democrático na Europa e no mundo) contribuir para a consolidação do nacionalismo, apoiando-se nos sentimentos da grandeza da Pátria, dos seus feitos heróicos, dos seus valores, da sua legitimidade democrática perante o mundo, etc..)

Assim, e como referem (BAYCROFT, 2000: 14- 17) e PRÉLOT e LESCUYER (2001, II: 179 – 187), a primeira emergência dos nacionalismos é emotiva e romântica mas logo o nacionalismo se torna anti-particularista e anti-relativista concentrando-se, através do plebiscito, na personalidade do representante da Nação, como representante da vontade dela, da sua força e dos seus ideais, o que remete para o centralismo administrativo e para a defesa da monarquia e do absolutismo democratizado, com concessão apenas de algumas

<sup>151</sup> Veja-se estas palavras de Marcel MAUSS (1969), *Oeuvres, Vol. 3, Cohésion Sociale et Division de la Sociologie*, Paris. Original, 1920: «Em suma, uma nação completa é uma sociedade suficientemente integrada, com um poder central, democrática, e certa medida, tendo sempre presente a noção de soberania nacional, e cujas fronteiras são as de uma raça, uma civilização, uma língua, um código moral – numa palavra, um carácter nacional.».

<sup>152</sup> Joana MIRANDA (2002: 39) vai mais atrás no tempo e refere que as origens do Estado-Nação começam com, no Século XVI, com o Absolutismo, na medida em que se processa «uma diferenciação entre governantes e governados (...) vinculados por uma lealdade absoluta ...», porque partilhando o mesmo território, e adquirindo em consequência de ambos os factos o estatuto de cidadania comum.

autonomias à Sociedade Civil e de pouca descentralização na Administração Pública.

Charles MAURRAS (1868- 1952) defenderá um nacionalismo integralista, monárquico, em que a República é um regime intrinsecamente inaceitável, porque orientada para o laicismo iluminista e para o ostracismo à tradição.

Nos ideais nacionalistas, a coexistência entre nacionalismo e liberalismo também não é pacífica porque o liberalismo tende a sobrepor os interesses particulares ao interesse geral, tende a controlar ou, no mínimo, a influenciar a acção do Estado em função das oligarquias económicas e intelectuais. Ora, o nacionalismo integralista defende para o Estado a exclusividade da administração da «*res publica*», reivindicando-a, em nome da personificação da soberania popular, pelo Governo, e justificando-a em termos da representação dos desígnios nacionais e da justiça , proporcionalidade e equidade na administração.

Por outro lado, acaba por ser a luta entre liberalismo e nacionalismo, ao longo da primeira metade do Século XIX, que conduz à unificação da Itália e da Alemanha, à separação da Áustria e da Hungria, às independências da Bélgica e da Holanda. Ficava reservada para tempos posteriores a republicanização dos diferentes países porque os expansionismos económicos, os colonialismos e os imperialismos exigiam o confronto militar e este a concentração da autoridade da soberania popular num único Chefe – o Rei ou o Imperador.

Esta «*caudillização*» ou «*ducificação*» do poder político é importante para se compreenderem os autoritarismos na Europa, a partir de 1920. Tal como a absolutização democratizada do poder no centro da Europa se dá na sequência das revoluções de 1848, na França e na Alemanha, os mesmos conflitos sociais, as mesmas consequências da industrialização, as mesmas crises económicas, só atingirão a sua fase aguda, em Portugal, em Espanha, em Itália, na União Soviética, a partir do início do Século XX.

A «*caudillização*» e a «*ducificação*» do poder político conduzirá ainda, como explica E. RENAN (1992 <sup>153</sup>), à necessidade das mitologias da nacionalidade, dos chefes, dos heróis, etc. . Muitas vezes, esta emulação tornava-se racista, como aconteceu, em França, com o caso Alfred Dreyfus que, em 1870, mesmo depois de declarado inocente pelos tribunais, foi condenado em nome da defesa da instituição militar.

<sup>153</sup>

E. RENAN, 1992, *Qu'est-ce qu'une nation et autres essais politiques*. Paris. In Timothy BAICROFT (2000: 52). Escreve Renan: «A nação, tal como o indivíduo, é o resultado de um passado longo e estrémuo de sacrifício e de dedicação. De todos os cultos, o culto dos antepassados é o mais legítimo, visto que os nossos antepassados fizeram de nós o que somos. Um passado heróico de grandes homens, de glória (...). É este o capital social no qual assenta um ideal nacional.».

O nacionalismo diversificou-se ideologicamente na segunda metade do Século XIX e, principalmente no último quartel deste Século. Pode falar-se de um nacionalismo de direita, de um nacionalismo de esquerda, de um nacionalismo liberal, de um nacionalismo democrático e de um nacionalismo socialista. Em todos eles, o orgulho nacional e o Estado Providência em embrião, reclamava bem-estar, investimento, sobretudo em vias férreas e terrestres e na dinamização económica da sociedade.

A busca de matérias primas e o domínio de novos mercados reclamava expansionismos territoriais e imperialismos. Vladimir LENINE (1916- 1971: 10) denuncia-os na guerra de 1914- 1918 como «uma guerra imperialista (isto é, uma guerra de conquista, de pilhagem, de pirataria), uma guerra pela partilha do mundo, pela distribuição e redistribuição das colónias, das zonas de influência do capital financeiro.».

Seria necessária a tragédia das duas guerras para se desenharem novas relações entre os Estados mas o nacionalismo, em termos de construção das decisões políticas e sociais, chamou a atenção para o problema do Século XX, que se desenhava nos confrontos ideológicos e sociais da segunda metade do Século XIX, o problema das massas populares (Serge BERNSTEIN, 1999:72-73), desprovidas de propriedade, da sua educação, do seu enquadramento e da sua participação.

Neste domínio da participação, os nacionalismos não cumpriram a promessa da Revolução Francesa de dar o poder ao Povo. Nos regimes democrático-liberais, consolidou-se a ideia da impossibilidade da participação do Povo na gestão dos negócios públicos, confiando-se-lhe apenas a faculdade de eleger os seus representantes, quase sempre oriundos de sectores oligárquicos da Sociedade. Nestes regimes, ainda a participação associativa foi preservada porque, nos regimes autoritários, nem a maior parte da população participava nos plebiscitos nem os sectores intermédios da Sociedade tinham autonomia para uma relativa auto-determinação.

### **1.5. O tipo ideal da Soberania do Estado Autoritário, no Século XX**

Abordaremos nesta secção os aspectos teóricos mais marcantes e comuns às diferentes concretizações da soberania Absoluta do Estado Autoritário, no século XX.

Como já referimos na introdução a esta secção (ponto 2) e na subsecção 2.4., associaremos o Estado Autoritário; a) ao Estado semi-Totalitário do

Fascismo Mussoliniano (1922-1945); ao Estado Autoritário do Salazarismo (1932 –1968), do Franquismo (1936– 1976), e, em certo sentido, do De Gaullismo (1945- 1969); às ditaduras militares da Argentina e do Brasil e, provavelmente, de muitos outros casos, um dos quais parece ser a actual situação da Guiné- Bissau <sup>154</sup>.

Em todos estes casos, a autonomia, a liberdade e a participação, individuais ou grupais, estão sujeitas a controle e limitações várias, de intensidade variável, e cujos casos extremos de intolerância, de autoritarismo e de a-participação serão o do fascismo italiano, como máximo controle e máxima limitação, e o do «DeGaullismo» <sup>155</sup>, como máxima tolerância.

Na origem dos autoritarismos e dos totalitarismos estarão, segundo Serge BERNSTEIN (1999:70- 75), a partir de 1870, problemas de articulação entre o Estado e as massas populares, que conquistavam poder através dos Sindicatos e dos Partidos, enquanto Guy HERMET (1985: 269), não negando este fenómeno, prefere uma visão marxista de luta de classes, em que as classes que dominavam o Aparelho de Estado, até ao final do Século XIX, tentam, por todos os meios, não perder o seu controlo.

Em outros casos mais recentes, Guy HERMET (1985: 277; Jean BAUDOUIN, 2000: 178-179; ) continua a ver a mesma luta mas também a possibilidade de indivíduos ou situações desenquadradas sindical ou politicamente no espectro existente, assumirem o poder, sempre para proveito pessoal, familiar e dos seus apoiantes, ou em nome de um interesse nacional ou de uma justiça social retóricos, ou mesmo reais, que as circunstâncias históricas concretas favorecem ou podem favorecer. Daí a associação, muitas vezes operada (Guy HERMET, 1985: 279) mas nem sempre verificada, pelo menos a uma escala empírica, entre autoritarismo e patrimonialismo, sobretudo nas sociedades mais arcaicas.

Para tornar inteligível e actualizável, o conceito de patrimonialismo, Samuel EISENSTADT (1973: 60) propôs como alternativa o de neo-patrimonialismo, como processo que permite compreender «a hibridização progressiva das formas patrimoniais e das formas burocráticas» (Jean BAUDOUIN, 2000: 179). O conceito assim desenhado permitiria abranger também os

<sup>154</sup> Uma análise consolidada de todos os tipos de autoritarismos, em todo o mundo, é-nos feita por GUY HERMET, *L'Autoritarisme*, in Madeleine GRAWITZ e Jean LECA (1985, II: 269-312). O autor passa em revista todas as fontes de caracterização do autoritarismo, até 1983, em todo o mundo, desde o início do Século XIX.

<sup>155</sup> Por paradoxal que pareça, a assunção do «DeGaullismo» como autoritarismo é feita por dois autores franceses, Maecel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 199-211, enquadrando-o no Nacionalismo, e considerando-o um nacionalismo personalizado, dando primazia ao Estado, à consideração da nação como um todo, ao poder personalizado e à limitação ou eliminação do parlamento, tudo ao estilo do Napoleão III.

clientelismos do liberalismo, das democracias liberais e das democracias sociais bem como o neocorporativismo. Haveria, em ambos os casos, a possibilidade de competição entre grupos sociais e corporações pela apropriação da máquina burocrática do Estado, no sentido de colocarem a legislação e os recursos ao serviço dos respectivos interesses.

Neste sentido, Guy HERMET (1985: 279- 283) introduz também o conceito de *democracia autoritária*, como conceito que permite cruzar democracia representativa, burocracia e neo-patrimonialismo, uma visão que, na prática, é coincidente com as análises marxistas da apropriação do Estado pelas classes dominantes. Guy HERMET (1985: 283) vê mesmo no caso português da III República um caso exemplar de manipulação do Estado numa sociedade sem estruturas intermédias fortes, subjugado não só aos interesses partidários como também aos jogos estratégicos de convivência - e de conivência -, entre os dois maiores partidos, e expresso na noção de *rotativismo*, sem alternativa.

De resto, a análise do autor relaciona o neopatrimonialismo com os povos do Sul da Europa, entre outros vários, por, justamente, ali, o Estado não se ter constituído como Estado Forte nos Seculos XVIII e XIX, ao contrário da França e da Alemanha, dominadas pelo bonapartismo e pelo autoritarismo plebiscitário. Mas também que esta incapacidade do Estado resultaria da inexistência de poderes intermédios fortes, quer a nível da organização do Estado que da Sociedade Civil, que obrigassem o Estado a agir. Acção que só aconteceu a partir de 1926, dada a profunda crise económica em que o país se encontrava.

A comunidade de algumas características entre totalitarismo, autoritarismo e fascismo, tais como regime de partido único mais ou menos intenso, aversão ao liberalismo e ao individualismo e, no casos dos autoritarismos europeus ocidentais, ao socialismo, ao comunismo e ao totalitarismo, não legitima uma classificação uniforme dos autoritarismos nem a redução das suas características a um modelo específico, antes se evidenciando diversos modelos dos quais Guy HERMET (1985: 275- 285) destaca: autoridade tradicional e poder patrimonial; caudilhos de parlamentarismo oligárquico e clientelismo; bonapartismo e autoridade plebiscitária; populismos; fascismos; outros, entre os quais o autor destaca o português (1928- 1968).

Por sua vez, Jean BAUDOUIN (177-186) é menos diversificador na análise e redu-los a dois: o autoritarismo patrimonialista, proveniente do princípio patriarcal, teorizado por Weber, e da confusão entre poder e propriedade; e autoritarismo modernizador, baseado no princípio da dominação legal, também de Max Weber, e segundo o qual tais regimes pretenderiam

instituir um processo de mudança social, económica, cultural, etc., a partir do processo da dinâmica racional-legal.

Também numa perspectiva abrangente, Fred WILLHOITE (1988: 156) prefere classificar todos os regimes autoritários como

«( ...) incluindo todos os governos contemporâneos que não funcionando como democracias constitucionais, não são também presididos por elites comunistas.»<sup>156</sup> e que «restringem seriamente as actividades da oposição, não permitindo a competição eleitoral.».

Por isso, se «a noção de autoritarismo oferece pouca segurança a quem se esforce por singularizar nele uma caracterização única do poder» (Guy HERMET, 1985: 269), teremos de tentar, pelos menos, alguns traços essenciais comuns.

A distinção entre autoridade, autoritarismo e ditadura, por um lado, e entre autoritarismo e totalitarismo, por outro, pode começar por ajudar-nos a estabelecer as fronteiras do conceito.

François BOURRICAUD (1961: 18 e 33), utilizando os padrões das democracias liberais, caracteriza-nos a autoridade como significando, a maior parte das vezes, poder legítimo, e o autoritarismo, violência arbitrária, caracterização que Guy HERMET (1985: 270) corrobora associando o autoritarismo a uma relação governantes- governados baseada mais no uso permanente da força do que no uso da persuasão. E ainda, num recrutamento de dirigentes através da cooptação e não na concorrência eleitoral.

Por via desta distinção, a autoridade careceria de uma legitimação democrática, baseada na constituição de um poder legítimo, sufragado pela soberania popular, enquanto que o autoritarismo se basearia numa usurpação do poder. Porém, a realidade mostra-nos muitas situações autoritárias em que, não tendo os detentores do poder sido eleitos por sufrágio universal, foram, no entanto, consentidos, quer por plebiscito quer por apoio popular de rua, casos, por exemplo, de Hitler, em 1933, e do Ayatollah Khomeiny, em 1978. Este consentimento não significa que estes regimes tenham sido quer democráticos quer legítimos, em termos dos padrões democráticos, significando antes que afastam a utilização da categoria mais repugnante do autoritarismo, ou seja, a usurpação do poder e a sua imposição pela força, na fase de acesso ao poder.

Também o conceito de ditadura nos pode ajudar a esclarecer o de autoritarismo. Com efeito, e se invocarmos as ditaduras da Roma Imperial e de Napoleão I, aí, o Imperador, via reconhecido o estatuto de Ditador, por um período transitório, mas subordinado à Lei (da República, naquele caso), até se assegurar a passagem a um Regime normal, enquanto que, no autoritarismo

<sup>156</sup> Estas classificá-las-á o autor como regimes totalitários (WILLHOITE, 1988: 186- 220 e 221- 244).



puro, não existiria (ou não seria reconhecida) uma legalidade pré-existente ou conformadora do exercício transitório ou efectivo do poder (Guy HERMET, 1985: 270- 271). Nestes termos, este autor invoca Sigmund NEUMAN (1957: 248) e Raymond ARON (1965) para dizer que «todas as ditaduras modernas são penetradas pela democracia», podendo desembocar em regimes democráticos normais. Entre elas, em nosso parecer, a da Junta de Salvação Nacional (25/4/1974 –10/03/1975) e a do Conselho da Revolução, em Portugal, entre (11/03/74 e Julho de 1976).

A procura de uma distinção entre autoritarismo e totalitarismo obriga-nos a convocar a democracia como contraponto de «tipo ideal» abstracto do totalitarismo (Hannah ARENDT, 1972b); Tzvetan TODOROV, 2002: 19- 33). A democracia como prevalência do «*one man, one vote*», ou seja, o valor supremo do reconhecimento do cidadão e da sua conciliação com o indivíduo do liberalismo; o totalitarismo como prevalência da totalidade e da alienação /silenciação do cidadão e do indivíduo no Estado. O autoritarismo apareceria então como categoria intermédia entre a democracia e o totalitarismo, conciliando, no seu «tipo puro», as características de ambos.

Esta hipótese parece ser confirmada por Juan LINZ (1964: 297) para quem, reflectindo sobre a realidade franquista,

«Os regimes autoritários são sistemas de pluralismo limitado (...), sem ideologia directriz elaborada (...) nem vontade de mobilização intensiva ou extensiva, excepto em certos momentos do seu desenvolvimento.».

Esta linha de pensamento parece ser confirmada pela análise proposta por Guy HERMET (1985: 274), a partir das categorias que, segundo este autor, permitiriam elaborar uma distinção consistente e exclusiva entre autoritarismo e totalitarismo. Tais categorias são: diferenciação entre Estado e Sociedade Civil e mobilização ideológica.

Na perspectiva da diferenciação entre Estado e Sociedade Civil, o «tipo ideal» do autoritarismo mantém a diferenciação entre os dois, sobretudo nas sociedades europeias ocidentais, tolerando, através de um Governo Forte, a organização e o modo de produção burguesa e capitalista, permitindo um pluralismo limitado, só recusado face a manifestações de opinião, sindicatos e partidos considerados revolucionários por porem em causa a base social de produção ideológica e económica que sustenta o regime, quase sempre o capitalismo conservador ou liberal. Já o totalitarismo procuraria suprimir tal diferenciação, seja pela persuasão ideológica, seja pela força, seja, em último recurso, pela supressão do modo de produção económica e social privada (Juán LINZ, 1964: 297).

Exemplificando com o recrutamento das elites, a selectividade delas seria totalmente aberta nas democracias, em virtude da interpretação relativista do princípio maioritário; a do sistema autoritário seria parcial, arbitrária e plebiscitária; e a do sistema totalitário seria nula, em virtude da exaltação exclusiva do princípio maioritário e da integração da Nação no Estado (Guy HERMET, 1985: 274).

No que respeita à mobilização ideológica, o autoritarismo permitiria a sobrevivência de outras agências de socialização, para além do Estado, tolerando-as, embora circunscrevendo-lhes as influências. Já o totalitarismo visaria a unificação do Estado e da Sociedade, através de uma visão monopolística do Povo, da Cultura e da ideologia e da anulação de toda a manifestação liberal da economia e das relações sociais de produção. Nestes termos, a afirmação de Adriano MOREIRA (1979: 143), citado por João FORMOSINHO (1987: 25), de que «a diferença entre o autoritarismo e o totalitarismo está em propor ou impor uma ideologia à sociedade civil», ajudará, metaforicamente, a operar a distinção.

Na síntese de Guy HERMET (1985: 274),

«O autoritarismo suprime o livre jogo do mercado político sem contestar o fundo das expressões variadas da autonomia da sociedade, enquanto que o totalitarismo tem por objectivo anular até à fonte esta autonomia, da qual não tolera mais que as manifestações residuais, religiosas em particular, votadas ao esquecimento e desvanecimento.».

Donde se concluirá que o autoritarismo utiliza como estratégias principais de constrangimento: a persuasão ideológica e o condicionamento da vida real, num apelo aos objectivos nacionais ou do interesse geral, mascarando sempre a luta de classes, enquanto que o totalitarismo utilizaria o terrorismo verbal (Jean-Pierre FAYE, 2003: 65) e a repressão violenta do pluralismo económico, social e ideológico e de todos os que resistissem à unicidade organizativa entre Estado e Sociedade Civil.

Tal é também a posição de Hannah ARENDT (1972b: 227), para quem o autoritarismo «implica uma limitação da liberdade mas jamais a sua abolição».

No plano institucional, o autoritarismo distinguir-se-ia também do totalitarismo pois que não dispensaria uma ordem constitucional e excluiria o despotismo arbitrário. Phillippe SCHMITTER (1973: 219, cit. por Guy HERMET (1985: 275) diz que «os regimes autoritários não são nem arbitrários nem caprichosos», correspondendo a «um equilíbrio manipulado de forma central entre hierarquias institucionais iguais», tais como as Forças Armadas, a Administração, as Igrejas, as cúpulas dos Negócios, etc..

Porém, na nossa análise, não excluiria algumas situações fascistas, como as da fase inicial do Franquismo falangista, em Espanha e de mobilização

ideológica do país, como foi o caso de Portugal, entre 1936 e 1942, face à frente comunista-internacionalista que operava na Guerra Civil de Espanha (1936-1939) e face à ameaça da II Guerra Mundial, na sua primeira fase (1939- 1942).

No âmbito desta análise, o fascismo aparece como variante do autoritarismo, variante caracterizada essencialmente por: 1) ruptura com as lógicas liberais de luta de classes e de pluralismo aberto; b) repúdio explícito da soberania popular como fonte da legitimidade do poder; e c), reacção totalitária contra o individualismo liberal, substituindo-o pela unidade orgânica da Nação como conjunto das forças sociais, representadas pela *estirpe*, a cepa ou a linhagem dos dirigentes.

Ao contrário desta reacção totalitária, o autoritarismo prefere uma reorganização tecnocrática da Sociedade, movida a partir de cima, e sem uma ideologia deliberadamente anti-liberal, seleccionando os seus apoiantes através de um processo ideologicamente neutro mas exclusor dos não-apoiantes. Tal processo é o corporativismo.

O corporativismo, cuja origem remonta à Idade Média e é teorizado, pela primeira vez, como veremos no próximo capítulo, por João Altússio, na Alemanha, sendo consagrado mais tarde por Hegel, como já vimos neste capítulo, como o processo ideal da participação e da representação. Encontra também na Contra-Revolução Francesa, designadamente em Monsenhor de KETTELER (1811-1877) e na sua obra *La Tour du Pin* um referencial cristão e uma naturalidade ancestral por o autor o fazer corresponder à organização natural da sociedade.

Defensor da monarquia - «o rei nos seus conselhos, o povo nos seus estados» (Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II, 166) -, Ketteller viu no corporativismo a analogia com a organização militar, constituída por unidades autónomas, facilmente coordenáveis, mas suficientemente independentes para não se constituírem em grande organização de massas e, consequentemente, não ameaçarem o poder central, podendo constituir-se, por outro lado, como fáceis instrumentos de solidariedade orgânica.

Por outro lado, na teoria de Ketteler, e que acabará por ser importada pelos corporativismos italiano e português (Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 192), o regime ideal é a monarquia, sem separação de poderes, pelo que a organização sócio-política deve ser de tal modo que obedeça ao comando unificado e central, e suficientemente compartimentalizada não só para se desconhecer mutuamente, como para ser autónoma, como ainda para não se auto-coordenar (FORMOSINHO, 1987: 198- 300). Porque o autoritarismo tem para com o indivíduo e para com o grupo uma visão própria da maldade hobbesiana.

O corporativismo transformou-se assim na estratégia para eliminar todas as estruturas federativas ou sindicais intermédias e fortalecer a administração central, transformando-se, ao mesmo tempo, em estratégia de luta política pelo apoio ao poder central e de anulação da luta de classes porque imbuído da solidariedade orgânica interna aos profissionais da corporação. Como refere João FORMOSINHO (1987: 261), citando Phillipe SCHMITTER, 1975: 8-9),

«(...) o corporativismo é um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas dentro de um número limitado e obrigatório de categorias profissionais, não competitivas e hierárquicas, obrigatoriamente reconhecidas e autorizadas (quando não criadas) pelo Estado, e constituindo o monopólio da representação de interesses.».

Apesar de analisarmos o caso português em momento próprio, não deixaremos de o classificar como uma espécie de autoritarismo, de «pluralismo limitado», uma espécie de «Bonapartismo liberal», com interdição global de partidos e sindicatos, estes se não incluídos na ordem corporativa. Tratou-se, no dizer de Guy HERMET (1985: 299) de uma das

«(...) semi-ditaduras liberais, pos-censitárias e pós-parlamentares, regidas por um executivo proeminente e dirigidas, muitas vezes, pela figura de um líder carismático à imagem do General Franco ou do presidente Salazar.».

Apesar de Howard WIARDA (1977: 29- 48) inserir o corporativismo português numa linha sócio-cultural, segundo a qual a população do país, não industrializada, não estava culturalmente preparada para outras formas de mobilização, Philippe SCHMITTER (1999) defende que a organização corporativista estatal portuguesa se substitui à articulação censitária e parlamentar no Portugal de antes de 1974, sublinhando que esta organização substitutiva é acompanhada de uma delegação de certas competências do Estado em corpos intermédios, de natureza profissional, cultural ou educativa, o que, segundo Guy HERMET (1985: 300) «representa uma concessão liberal bastante paradoxal, à primeira vista, da parte de governos autoritários.».

A par, o pluralismo autoritário salazarista, podia permitir e permitir-se pactuar com «ilhas» de oposição moderada mas clandestina porque as forças religiosas actuavam como filtro ideológico e cultural do «*lado do bem*» que, substituindo a repressão pela concessão, cada vez mais generalizada a toda a população, de benefícios sociais, vai ganhando consentimento popular <sup>157</sup>. Se isto ocorre essencialmente com Marcelo Caetano, não será de todo descabido

<sup>157</sup> GUY HERMET (1985: 306) chama a atenção para este mecanismo de os regimes autoritários adquirirem consentimento porque, em verdade, se substituem ou podem substituir-se aos processos de legitimação das democracias, pelo voto, o qual não dispensa o consentimento como manifestação de concordância com as opções políticas dos governos democráticos, por parte da opinião pública.

hipotetizar que, em intenção, a ideia já estaria presente no espírito de Salazar quando, no início dos anos 30, enfatizou a máxima segundo a qual «quando a obediência é fácil, o mando é suave», procurando substituir a repressão pela endoutrinação, pela passividade e pelo recolhimento (João FORMOSINHO, 1987).

Podendo ser definido como regime de partido único, a mobilização popular não existia no corporativismo português porque o povo era uma massa inorgânica que devia ser substituída no plano da participação e da concorrência das ideias e dos grupos pelas elites dirigentes seleccionadas previamente de acordo com os méritos e obediência ao regime demonstrados na vida das corporações.

## **2. A Soberania Absoluta e a Negação da Participação no Estado Totalitário**

Abordaremos nesta secção os aspectos teóricos mais marcantes e comuns às diferentes concretizações do Estado Absoluto do Totalitarismo, no século XX.

Associaremos o Estado Absoluto às concretizações do Totalitarismo: Fascismo Nacional-Socialista (1933-1945), Estalinismo (1923-1953), «Comunismo dos «Ex-Países de Leste»<sup>158</sup>, Maoísmo (1948 – 1986) e Castrismo (1961 →), com prolongamentos para lá do fim da «Guerra Fria» (1956 – 1972) no «Pinochetismo» do Chile (1972 – 1986), no Idi-Aminismo do Uganda (1970-1990), na opressão indonésia sobre o Povo Timorense (1976 – 2000), no Sadam-Husseinismo do Iraque (1980 – 2002), nas depurações religiosas e racistas da Bósnia Herzgovina (1990 – 1996) e do Kosovo (1998 – 2000) e, provavelmente, de várias outras situações. Em todas elas a autonomia, a liberdade e a

---

<sup>158</sup> Uma análise do comunismo de alguns destes países, à luz do pensamento de Marx e da democracia liberal é-nos também feita por Gilles MARTINET, 1975, Os Cinco Comunismos (Russo, Chinês, Cubano, Checo e Jugoslavo), Lisboa, Europa /América, para quem a aplicação das ideias marxistas /leninistas traiu todas as esboçadas destes autores e transformou a «tecnocracia» do poder e da burocracia em tirania, (uma análise comum à de Claude Lefort e de Cornelius Castoriadis). O autor fala, por isso, de «marxismo vivo» e «marxismo morto», este o dos ex-países de leste.

participação, individuais ou grupais, fundamentos da democracia, são negadas em absoluto, nos planos político-jurídico e administrativo-organizacional.

O Totalitarismo ou «*mal do século*» (Tzvetan TODOROV, 2002) é, na década de 20 do Século XX, um fenómeno de «*tipo novo*» no quadro das teorias políticas, jurídicas e administrativas (Raymond ARON, 1965; Hannah ARENDT, 1972a e 1972b; Luc FERRY e Evelyne KOUSCNER, 1985; Yves LÉONARD, 1998; Paulo OTERO, 2001; Tzvetan TODOROV, 2002), pois terá resultado da tentativa de superar as contradições e conflitos entre os sistemas económicos, políticos, sociais e religiosos gerados na modernidade, sobretudo nos Séculos XVII, XVIII e XIX. Assim, afigura-se necessário compreender a sua génese.

## 2.1. As origens do Estado Totalitário

### 2.1.1 Os Contributos anteriores a 1830

Apesar de só se ter constituído com um termo novo, a partir de 1922, a filosofia política do Estado Totalitário, enquanto absorção da Sociedade pelo Estado pode ser encontrada em *A República* de Platão, nos teóricos do Absolutismo Clássico, sobretudo Richelieu, Bossuet e Grócio. Do mesmo modo, a divinização do poder, própria de todo o Absolutismo mas também presente em Hobbes<sup>159</sup>, Le Bret, Richelieu e Bossuet, tal como a violência gratuita, sem lei, preconizada por Richelieu.

Outras duas características que o Totalitarismo pode ter ido «beber» ao Absolutismo foram a da autoridade suprema do «chefe», que até vamos encontrar em Kant (infallibilidade e inimputabilidade) e em Rousseau (neste caso, do Governo e da Vontade geral), e a da indivisibilidade do poder, que também podemos encontrar em Hobbes, em geral, em todos os absolutistas clássicos do século XVII e até em Rousseau, já na segunda metade do Século XVIII (1763)

Se este é o panorama geral das inspirações do Totalitarismo, nos Séculos XVII e XVIII, o Século XIX, até 1831, revela-nos a obra de Hegel como absolutização das qualidades de Napoleão I, da França, e de Frederico Francisco Guilherme II e Frederico Francisco Guilherme III, da Prússia, e como defesa da ideia de que só o génio deles (e de outros como eles) pode encarnar o espírito dos povos e a unidade necessária à sua condução racional. A obra de Hegel, (e,

<sup>159</sup> Note-se que as leituras sobre as influências de Hobbes não são pacíficas. Para além do que já referimos de THERESTCHENKO (1996) e TOUCHARD (1970: 76), veja-se também HINDESS (1996: 35-46) e Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2000, I: 295-296).

no futuro, a de Marx, entre 1844 e 1881), de resto, explicam, no seu espírito dialéctico, que o comunismo e as poliarquias medievais encontrariam a sua contradição no Absolutismo Real dos Séculos XVI e XVII.

Que tal Absolutismo estaria destinado a ser contradito pelos novos poderes burgueses emergentes nos Séculos XV, XVI e XVII, originadores do liberalismo dos finais deste Século e do dos Séculos XVIII e XIX para, por sua vez, este liberalismo vir a ser negado, a partir da década de 30 do Século XIX.

A negação deste liberalismo expressar-se-ia , a partir de então, à «direita» e à «esquerda». À «direita», pelos autoritarismos dos Séculos XIX e XX, saídos do movimento da «Restauração» da tradição francesa (contra a Revolução Francesa), de que as dinastias napoleónicas e os reinados dos Fredericos Franciscos Guilhermes, da Prússia, são exemplos no Século XIX, continuando tal negação no Século XX com os Totalitarismos e os novos Autoritarismos. À «esquerda», pelos ideais socialistas (utópicos e não-utópicos), emergentes na segunda metade do Século XVIII e amadurecidos, ao longo de todo o Século XIX.

De negação em negação, a história não pararia, encontrando, a partir da segunda metade do Século XIX, a par de todas as manifestações totalitaristas e autoritaristas daquele Século e do Século XX, e como opostos delas, duas formas democráticas de «*realização do espírito*», fazendo emergir duas soluções para o conflito entre liberalismo e totalitarismo / socialismo comunista: a democracia liberal, por um lado, e a social-democracia e o socialismo democrático, por outro, e cujo debate está ao rubro, desde 1989, parecendo que a social-democracia e o socialismo democrático estão de novo em crise, face à ausência de luta de contrários contra o liberalismo.

Caminharemos para novas formas de autoritarismo? A forma e o modo da segunda invasão do Iraque (Maio de 2003) parecem justificar mais a «*Raison d'État*» de Richelieu do que o humanismo pacifista de Kant, de Tocqueville e de Constant.

### **2.1.2. O contexto de 1830 até 1920**

A evolução económico- político- administrativo- social dos Estados Europeus do Norte e da Federação dos EUA, ao longo do Século XIX, havia conduzido as relações entre as respectivas Sociedades Cíveis a uma ruptura total nos planos da organização económica, da organização social, da organização

política, e ainda, das representações ideológicas subjacentes a cada uma das concepções em confronto <sup>160</sup>.

Tais concepções opunham e associavam capitalismo, liberalismo económico e democracia liberal, de um lado, e marxismo, socialismo utópico e, sindicalismo, do outro <sup>161</sup>, não se apresentando ainda consolidada a «terceira via» <sup>162</sup> do socialismo democrático ou democracia social.

Estavam em confronto <sup>163</sup> dois «tipos ideais» antagónicos: os ideais liberais da autonomia da sociedade civil face ao Estado, da liberdade de iniciativa, da liberdade civil, do mercado livre e do jogo aberto da concorrência, onde os «melhores» triunfariam e os «piores» se juntariam e submeteriam a algum grupo dos «melhores», ou então «morreriam», contra a defesa da regulação das relações económicas e sociais, da insubmissão dos mais pobres porque não necessariamente «piores», e porque «explorados» pelo «capital», e a «igualização das condições» <sup>164</sup>, para «libertar» todos os homens e transformá-los em «homens livres» e «cidadãos».

Além disso, as duas representações do mundo estavam também divididas por factores religiosos e científicos.

Os arautos das concepções liberais baseavam a coesão social na religião, apesar de aceitarem a separação entre a Igreja e o Estado, uma conquista do Estado Moderno, consolidada pelo Liberalismo Iluminista, designadamente depois de Locke (cf Capítulo IV), e defendiam os valores da

<sup>160</sup> Veja-se estas afirmações de Paulo OTERO, 2001: 19: «o Estado totalitário nasce, por um lado, da guerra do bolchevismo e do maoísmo contra o capitalismo e, por outro lado, da guerra do fascismo e do nazismo contra o marxismo.». No mesmo sentido, Anderson de MENESES (1994: 128-129) fala em dicotomia entre «Estado Totalitário de Direita» e «Estado Totalitário de Esquerda».

<sup>161</sup> Veja-se o diagnóstico da situação que Karl MARX e Friederich ENGELS (1848) faziam ao tempo: «A sociedade divide-se, cada vez mais, em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado.» (Cf. Marx e Engels, 1848 /1968. *Manifesto do Partido Comunista*. S.Paulo: Editora Escrita, Ltdª, p. 23).

<sup>162</sup> O conceito, como se viu no Capítulo I é de Anthony Giddens (1998) e aplicamo-lo aqui «abusivamente» para catalogação dos factos referentes ao Primeiro Quartel do Século XX.

<sup>163</sup> Segundo Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II, 188, o objectivo dos autoritarismos, dos fascismos e dos totalitarismos era, precisamente, resolver este confronto: «O seu objectivo é a substituição do estado demo-liberal declinante, que se tornou ele próprio socializante, por um novo tipo de Estado Forte, ao qual promete o futuro. É, simultaneamente, um reflexo de reacção contra o liberalismo e um gesto de prevenção contra o comunismo e contra o socialismo.».

<sup>164</sup> A expressão é de Alexis de TOCQUEVILLE, no seu *De la Démocratie en Amérique* (I parte, 1835 e II parte, 1840). É necessário esclarecer que, com ela, Tocqueville não queria significar o mesmo que Karl Marx (1844). Tocqueville falava da igualdade face à lei, do voto universal e do acesso aos bens da civilização e da cultura como condições imprescindíveis para a intervenção política e cívica, no plano das iniciativas individuais, grupais ou orgânicas. Para Marx, a igualização das condições significava o desapossamento colectivo da propriedade, porque a sua não-posse geraria uma igualdade de representações da realidade social e uma mesma consciência das necessidades colectivas.



tradição como valores a preservar, porque, ambos, factores fundamentais, da coesão social dos grupos e comunidades <sup>165</sup>.

Os arautos das concepções marxistas viam na religião a fonte de poder e de inspiração dos seus opositores, portanto, obstáculo maior da libertação dos povos porque, enquanto crentes, ainda não tomaram consciência da sua alienação <sup>166</sup>. Além disso, diziam-se representantes do espírito científico, consolidado ao longo da segunda metade do Século XIX <sup>167</sup>, materializado na génese da maior parte das ciências experimentais e sociais, na análise científica da história, portanto no materialismo histórico <sup>168</sup>, e na reivindicação F.

<sup>165</sup> Não admira, por isso, a retoma de autores conservadores e «reaccionários» (contra o espírito laico e democratizante da Revolução Francesa), como Edmund BURKE e Joseph de MAISTRE, por parte dos teóricos do ultraliberalismo, do fascismo e do autoritarismo.

<sup>166</sup> Para bem se compreenderem as posições marxistas a este respeito, é conveniente ler Karl Marx, em *Crítica da filosofia do Direito, de Hegel*. Fazemos dela um extracto, produzido por Henri LEFEBVRE, 1975: 40-41: «O homem faz a religião e não a religião o homem. A religião é, para o homem, a consciência de si próprio, ou quando ainda não se encontrou, ou quando já se perdeu. Ora, o homem é o mundo do homem, o Estado, a Sociedade. Este Estado e esta Sociedade (*burguesa, claro*) produzem a religião, consciência falseada do mundo, porque é um mundo falseado. A religião é a teoria geral deste mundo, a sua enciclopédia, a sua lógica popular, o seu “ponto de honra” espiritualista, a sua exaltação, a sua sanção moral, o seu solene complemento, o seu tema geral de consolação e de justificação... A miséria religiosa é, simultaneamente a expressão da miséria real e o protesto contra esta miséria real. É o suspiro da criatura oprimida, a alma de um mundo sem alma, o espírito de um mundo sem espírito. É o ópio do povo ... A crítica da religião é, portanto, o princípio de uma crítica a este “vale de lágrimas” sobre o qual a religião espalha a sua auréola! A crítica arranca as flores imaginárias que cobriam as grilhetas do homem, não para que ele use grilhetas sem ornamentos e sem sonhos, mas para que a rejeite e colha a flor viva. A crítica desengana o homem para que ele pense, actue, dê forma à sua realidade, como um homem que atingiu a idade da razão ...».

<sup>167</sup> O Cientifismo pode ser expresso por esta crítica de Alain BESANÇON, 1977, em *Les Origines Intellectuelles du Léninisme*, Paris, Calman-Lévy, citada e traduzida por TODOROV (2002: 34): «A salvação é o saber que a traz». Por isso, a divisa de então era que se as técnicas novas do conhecimento permitiam ao homem melhor dominar a natureza e aperfeiçoar o processo de produção, «(...) nada nos impede de pensar na criação de um homem novo, de uma espécie liberta das imperfeições da espécie inicial: o que é lógico para as vacas é-o igualmente para os homens.» (Idem Ibidem). Este espírito de revolução científico-tecnológica vai ser explorado até aos limites do bom senso por Hippolyte TAINÉ (1828- 1893) e por Ernesto RENAN (1823 - 1892, que lhes extraem as consequências nos domínios social, moral, político e religioso, apologizando a superioridade do génio e a sua relação com o clima, a raça e o território, a crença absoluta na razão e na técnica, e a inutilidade da religião e da moral. Negando a autonomia da vontade e a determinação da liberdade, pressupostos básicos da democracia, Taine afirmará mesmo que só «a ciência conduz à moral» (TODOROV, 2002: 35). Este cientifismo da segunda metade do século XIX, enquanto ideologia da acção está também presente em outros autores, designadamente em Marx, na sua famosa XI tese sobre Feuerbach: «Até agora, os homens, não fizeram outra coisa senão dar diferentes interpretações do mundo: o que importa é transformá-lo» (seguimos a tradução e citação de TODOROV, 2002: 35). E esta transformação só podia ser, no mínimo, a-religiosa, quando não anti-religiosa porque «a religião é o ópio do povo» (MARX, *A Ideologia Alemã*, in LEFEBVRE, 1975: ). Por isso, o expoente máximo do cientismo, na moral, na ética, na política e na religião, Frederico Nietzsche, não é um produto isolado do Século XIX. É o seu corolário.

<sup>168</sup> A ideia de materialismo histórico é uma invenção de Marx, na sua tentativa de sintetizar as duas tendências da gnoseologia ocidental, idealismo e realismo, influenciando decisivamente, no futuro, quer a filosofias do conhecimento quer as epistemologias, afigurando-se a fenomenologia do conhecimento e a psicologia genética de Piaget como os principais herdeiros desta síntese. O que Marx e Engels preconizam é a des-sacralização do conhecimento e a sua humanização, como produto das acções humanas, das relações sociais e das relações económicas: «São os homens que produzem as suas representações, as suas ideias – os homens reais, activos, condicionados pelo desenvolvimento determinado das forças produtivas ... . A consciência é o ser consciente; o

NIETZSCHEana» de um «homem novo», o «super-homem», sobretudo porque «Deus morreu, Nós matámo-lo» <sup>169</sup>.

A acrescentar a tudo isto, as contribuições hegelianas <sup>170</sup> para a integração da Sociedade Civil no Estado pareciam demonstrar que a «*verdadeira*» «*racionalidade*» só se construiria numa organização político-social de «*tipo novo*», radical, que dissolvesse os antagonismos e rupturas económico-político-sociais e religiosas em presença, em suma, que instaurasse uma *Nova Sociedade* e um *Novo Estado* e salvasse a «Europa» do conflito em que vivia.

Propunha-se, portanto, uma orientação segundo leis de *totalidade* e *integração* e já não de organização ou de reorganização da pluralidade - e muito menos do pluralismo -, numa antecipação das teorias estruturalista e de sistema nas ciências sociais e nas da organização, a que, naquele contexto, a lógica das superações das antíteses nas dialécticas hegeliana e marxista não seriam alheias.

Em síntese, a emergência do totalitarismo, apesar de «*tipo novo*», no plano político, não caiu do céu. Herdeiro da integração do indivíduo no Estado como processo de construção do «*Bom, do Bem e do Belo*», preconizada por Platão; da máquina de poder triturador exigindo a submissão e alienação dos indivíduos, grupos e comunidades na Soberania Absoluta, de Jean Bodin; do descontrolo das «paixões» do «Príncipe», de Rousseau; da relação transpersonalista entre o indivíduo e o Estado, preconizada por Hegel, da morte de Deus e da vitória do «*homo científico*», de Taine, de Renan e de F. NIETZSCHE, encontrou no «triumfo da força do poder do Estado (que Alexis de Tocqueville anteviu) <sup>171</sup>, sobre o indivíduo, e a sua esfera de liberdade» (Paulo OTERO, 2001: 67), - proporcionado pela nova burocracia <sup>172</sup>, saída da especialização industrial, científica e tecnológica, a par da «*despersonalização*» e «*atomização*» do indivíduo, denunciadas por Hannah ARENDT (1972b), que a

---

ser dos homens é o seu processo vital.» (Cf Marx, *A Ideologia Alemã*). Por isso, o materialismo histórico é o estudo e a explicação dos fenómenos sociais como produto da acção dos homens, dos seus grupos, dos seus interesses, das classes sociais, etc., correspondendo à primeira invenção da sociologia da acção social (Cf. LEFEBVRE, 1975: 68 e 171-190).

<sup>169</sup> Cf presente capítulo, secção 2.2.3. .

<sup>170</sup> Cf presente capítulo, secção 2.2.2. .

<sup>171</sup> A expressão entre parêntesis é nossa. Cf. Capítulo III.

<sup>172</sup> A este respeito, é interessante a análise de Marx, algo coincidente com a de Benjamin Constant (1835) e com a de Alexis de Tocqueville (1840), acerca do processo de constituição do centralismo político e do aparelho de Estado, produtos ambos do processo da acumulação e concentração capitalistas, anuladores, por conseguinte, da autonomia e da liberdade comunitárias: «A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária dessas transformações foi a centralização política. Províncias independentes, apenas ligadas por débeis laços federativos, possuindo interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, foram reunidas em uma só nação, com um só Governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária.» (Marx, 1843/1975, *Manifesto ...*: 27)

revolução industrial operara e que tornou mais fácil a aceitação dos ideais de revolução marxista -, o motor da luta contra o liberalismo e seus princípios fundamentais como se, mesmo o nacional-socialismo, tivesse assimilado tais ideais, na procura de soluções para o conflito social, para a depauperização do proletariado e para a crise da economia capitalista, em busca de novos mercados e de novas fontes de matérias primas e, por isso mesmo, necessitando de coesão política na ordem interna do Estado, o que justifica o autoritarismo na unificação da Alemanha de Bismarck, na Rússia de Lenine e de Estaline, na Itália de Mussolini, na Jugoslávia de Tito, na Espanha de Franco, etc..

As soluções que vão emergir, a partir de 1917, na então União Soviética, através da Revolução Bolchevique, liderada por Vladimir LENINE (1917- 1923) e por Leiba TROTSKY (também conhecido por Lev Davidovich), a que se seguiram as «soluções finais», e fatais, de Estaline (1923-1953); na Itália, a partir da fundação do *Partido Fascista*, em 1919, por Benito MUSSOLINI (1922-1945), que se transforma em «*duce*», quando toma o poder, em 1922, com os *camisas negras*; na Alemanha, com a eleição de Adolfo Hitler (1933 -1945) para líder do Partido Nacional-Socialista, em 1933, sendo nomeado Chefe do Governo em 1933, e Chefe do Estado, em 1934; em Portugal, a partir de 1928, com a nomeação de António Oliveira Salazar para Ministro das Finanças, com a nomeação de Gustavo Cordeiro Ramos para Ministro da Educação, em 1930, e com a do mesmo Salazar (1932 –1968), em 1932, para Presidente do Conselho (de Ministros); e, em Espanha, a partir de 1936, com a nomeação de Francisco Franco (1939-1976) para Presidente da Frente Popular, e transformado em «*caudillo*» após a vitória na Guerra Civil espanhola (1939), são soluções novas porque, como dissemos antes, e a não ser o regime soviético, inspirado na violência da filosofia da acção revolucionária marxista- leninista<sup>173</sup>, não se enquadram em qualquer das teorias político-administrativas até então dominantes, a saber, o liberalismo conservador, o liberalismo económico, a democracia liberal, o socialismo utópico e o marxismo /comunismo.

### 2.1.3. Marx, a participação na Revolução e a supressão da Sociedade Civil

<sup>173</sup> O derrube da burguesia não pode ser senão violento: «(...) o processo de dissolução da classe dominante, de toda a velha sociedade, adquire um carácter tão violento e agudo que uma pequena fracção da classe dominante se desliga desta, ligando-se à classe revolucionária (...).» (Marx, 1965: 34)

A análise das influências de Marx <sup>174</sup> na emergência do Totalitarismo não poderá ser desligada dos contributos de Engels (1820- 1895) e de Lenine (1870- 1924). Do primeiro porque é co-construtor do pensamento de Marx (1818- 1883), na sua vertente de acção sócio-política (1845- 1883) e porque lhe expõe grande parte do pensamento após a morte <sup>175</sup>, ainda que alterando-o, em muitos aspectos. Do segundo, porque Lenine foi quem engendrou a implementação do pensamento político de Marx /Engels e da I Internacional Comunista (1864), modificando-o substancialmente, contra o «revisionismo» de Edouard Bernstein e de Kautsky, e, em geral, contra a Social-Democracia, fundada por Lassalle, em 1869, conflitualizando a II (1904) Internacional. Porém, aqui, só analisaremos a obra de Marx e de Marx e Engels, nos escritos conjuntos.

Como a quase totalidade dos grandes pensadores, Marx e Engels tentaram analisar e resolver os problemas intelectuais, sociais e políticos do seu tempo, o do Século XIX. A intervenção política conjunta deles inicia-se em 1845, a pedido da Liga dos Comunistas, antes Liga dos Justos, publicando a primeira obra, o *Manifesto do Partido Comunista*, clandestinamente, em 1848 <sup>176</sup>. Por isso, são herdeiros da realidade sócio-política então vigente e dos pensamentos económico e filosófico até então constituídos.

<sup>174</sup> Parece ser impróprio falar de Marxismo mas sim de Marxismos (Lefebvre, 1975; Terestchenko, 1996; Masset, 1974; Martinet, 1975). Ao contrário da de Hegel, a obra de Marx não constituirá um sistema, nem em termos do campo do conhecimento e da acção estudados, que é muito variado (filosofia, sociologia, política, economia, sindicalismo), nem em termos da homogeneidade e da coerência de pensamento em cada um destes campos, ao longo da vida de Marx, o que até parece natural em mais de 40 anos de produção teórica e num século tão profícuo em evolução científica, tecnológica, social e política como foi o Século XIX. Assim, se Terestchenko (1996: 83) afirma que «on a ainsi pu écrire que le marxisme est l'ensemble des contresens qui ont été faits sur Marx» e Lefebvre (1975: 120) que, contrariamente à opinião mais espalhada, o «marxismo» foi inventado pelos «marxistas», que procuravam na obra e no pensamento de Marx um sistema e que o inventaram (materialismo, economismo, teoria da história, teoria do determinismo e da liberdade.». Na mesma linha, Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001, II, 256) atribuem a Marx, pouco tempo antes de morrer a afirmação de que «Eu não sou Marxista». Outro dos eminentes marxistas, Louis Althusser (1994: 22) dirá, já depois da queda do Muro de Berlim, comentando Raymond Aron: «Agora dou-lhe razão. Fabricámos, pelo menos em filosofia, um marxismo imaginário, uma linda filosofia com a qual se pode pensar o pensamento de Marx e o real, mas que apresenta o inconveniente de estar também ausente de Marx.» (tradução nossa). Mas, em abono da grandeza de Marx, todos estes autores reconhecem que estão agora criadas as condições para lhe analisar devidamente pensamento e lhe dar o devido valor.

<sup>175</sup> Neste âmbito, Engels assume sozinho a responsabilidade de uma exposição metódica do marxismo, numa série de artigos, de 1877 a 1878, reagrupados sob o título *Anti-Duhring*. Também publica, em 1894, um estudo sobre as origens, desenvolvimento e desaparecimento do Estado, intitulado *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*, e dedica-se a situar o marxismo em relação a Hegel e a Feuerbach, em *O Fim da Filosofia Clássica Alemã*.

<sup>176</sup> Para a análise política do pensamento de Marx interessam, de Marx e Engels, o *Manifesto do Partido Comunista* (1848), *A Sagrada Família* (1845) e *A Ideologia Alemã*, escrita em 1845 mas só publicada em 1932, em Russo. De Marx, *A Crítica da Filosofia do Estado em Hegel* (1843), os *Manuscritos Económico-Filosóficos* (1844), *A Questão Judaica* (1844), *A Luta de Classes em França* (1850), *O 18 do Brumário de Napoleão Bonaparte* (1852), *A Crítica da Economia*

Tal realidade evidenciava os seguintes elementos –base:

- 1) as consequências da Revolução Industrial, com toda a carga de desproprietarização económica dos trabalhadores, da sua consequente depauperização, bem como da desigualdade na distribuição da riqueza e dos meios de a produzir, estavam já ao rubro, em meados do Século XIX, na Inglaterra, na França e na Alemanha <sup>177</sup>, tendo criado uma classe social, o Proletariado, sem liberdade civil porque sem acesso aos bens económicos e culturais, e sem liberdade política porque, sem aquela, não podia nem votar nem influenciar decisões políticas;
- 2) tais consequências começaram por ser denunciadas pelos Socialistas Utópicos, tanto dos proponentes de um Socialismo sem Estado <sup>178</sup>, já a partir dos finais do Século XVIII (SAINT-SIMON, 1760- 1825; Charles FOURIER, 1772-1837; ÉTIENNE CABET, 1788- 1856; e Victor CONSIDÉRANT, 1808-1893), como dos proponentes de um Socialismo Contra o Estado, fosse através dos Anarquistas Max STIRNER (1806- 1856), Joseph PROUDHON (1809 – 1865) e Michel BAKOUNINE (1814- 1876), fosse através do Sindicalismo Anarquista, onde sobressaiu Georges SOREL (1847- 1922), propondo, globalmente, a abolição das classes sociais, o primado da pessoa humana e a defesa de uma sociedade construída por associação e federação, justa e solidária;

---

*Política* (1859), *A Mensagem Inaugural e os Estatutos da Associação Internacional dos Trabalhadores* (Primeira Internacional; em 1864, *o I Livro de O Capital* (1867), *A Guerra Civil em França* (1871), *Crítica do Programa de Gotha*; em 1875, e, em 1881, *O Futuro da Comuna Rural Russa*. E, de Engels, *Anti-Duhring* (1878) e *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado* (1884).

No entanto, a produção científica e filosófica de Marx começa antes, em 1841, com a Tese de Doutoramento sobre Demócrito e Epicuro, a partir da qual colabora na *Gazeta Renana* (1842- 1843), para, de seguida, se dirigir essencialmente contra Hegel e contra todas as influências do idealismo na filosofia, na ciência, na história, na economia, e na religião, opondo-lhes o materialismo e o realismo, sob a influência de Ludwig Feuerbach. Publica a partir de então: em 1843, a *Contribuição à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Em 1844, a *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Em 1845, juntamente com Engels, *A Sagrada Família*, escrevendo ainda, *A Ideologia Alemã*, só publicada em 1932, em Russo, e, em 1848, o *Manifesto do Partido Comunista*. Ainda em 1845, publica, sozinho, as *Teses Sobre Feuerbach*. Em 1847, *A Miséria da Filosofia* (em resposta a *Filosofia da Miséria*, de Proudhon); em 1857, *Introdução à Crítica da Economia Política*. Entre 1866 e a sua morte, em 1883, continua a escrever *O Capital*, cujo II Livro só foi publicado por Engels, em 1885, sem do o III também por Engels, em 1894, e o IV por Kautsky, em 1905. A vida de Marx é um vaivém constante entre a actividade intelectual, sindical e política, com muitas privações e provações. Em 1848, tem de fugir para Paris mas, na sequência da revolução social, é expulso e foge para Inglaterra, onde Engels lhe dá guarida e amparo, morrendo tuberculoso, em 1883.

<sup>177</sup> Pierre MASSET, 1974:76, data a fase da emergência da organização do proletariado, em França e na Alemanha, em 1815, 30 anos depois da da Inglaterra.

<sup>178</sup> Para a classificação dos diversos Socialismos estamos a seguir Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 241- 284.

- 3) se os Socialistas Utópicos levaram ao limite os ideais da igualdade, da fraternidade e da liberdade, presentes nas Revoluções Americana e Francesa, propondo, juntamente com os Anarquistas, uma nova forma de construção do Estado – por associações e federações de pessoas e comunidades -, os defensores do Socialismo no Estado (Louis BLANC, 1811- 1882, e Philippe BUCHEZ, 1796- 1865) e do Socialismo de Estado (Frederic LISZT, 1789- 1846; Johann RODBERTUS (1805-1875), e Ferdinand LASSALLE, 1825- 1864) propõem a democratização da sociedade, tornando-a mais justa, pela acção do Estado, integrando as ideias de «interesse geral» de Rousseau (1712- 1778), de «interesse comum» e «democracia representativa», de Benjamin CONSTANT (1767- 1830), e de «igualização das condições», de Alexis de TOCQUEVILLE (1805 - 1859), só abandonando as perspectivas marxistas, em 1899 <sup>179</sup>, a partir do revisionismo de Eduard BERNSTEIN (1850- 1932), seguido pelo de Karl KAUTSZY, 1854- 1938);
- 4) porém, o início do Século XIX não propunha apenas os pensamentos socialista utópico e socialista democrático, de carácter reformista, para implementar, na prática, os ideais da Revolução Francesa e para resolver os problemas do Proletariado; propunha também, através de Francisco Noel BABEUF (1760- 1797) e através de Carlos BLANQUI (1805- 1881) a acção social revolucionária, designadamente através da mobilização popular e dos trabalhadores, como única via para colocar o Estado também ao serviço dos mais pobres e para impedir que a burocracia administrativa ficasse só ao serviço dos ricos (Karl MARX e Friederich ENGELS, 1968: 35), dando assim origem aos Partidos Comunistas;
- 5) em consequência dos dois movimentos anteriores, em 1848, ano da publicação do Manifesto do Partido Comunista, por Marx e Engels, e das grandes crises sociais em França e na Alemanha, já a maior parte dos sindicatos de trabalhadores estavam constituídos, começando a iniciar-se os movimentos de federalização e de internacionalização sindical (Associação Geral dos Trabalhadores Alemães, 1863; I Internacional Comunista, 1863; Associação Internacional dos Trabalhadores, 1864), e ainda os movimentos de ruptura sindical, caso da fundação, em 1869, do Partido Social-Democrata dos Trabalhadores Alemães;

---

<sup>179</sup>

De facto, esta data resulta da publicação do livro de Edouard Bernstein, *Postulados do Socialismo*, traduzido e publicado em francês, em 1913, sob o título *Socialisme Théorique et Social-démocratie*, Paris, Ed. Stock.

- 6) mas a luta de ideias político-sociais, na primeira metade do Século XIX, não se limitava às perspectivas anteriores, até porque elas visavam o combate ao Estado ainda Aristocrático, ao Estado ainda Absolutista e ao Estado já consolidadamente Liberal e Burguês, e manifestos, o primeiro, no pensamento Liberal de John LOCKE (1632- 1704) e no pensamento contra-Revolucionário de Edmund BURKE (1729- 1797), de Joseph de MAISTRE (1753- 1821) e de Louis de BONALD (1734- 1840), o segundo, nas ideias da Soberania Nacional, com Emmanuel SIEYÈS (1748 –1836), a partir de 1812, em França, e nas ideias do Estado Absoluto, na Alemanha, a partir de 1814, com Georg HEGEL (1770- 1831), e o terceiro, a partir do Liberalismo Económico de Adam SMITH (1723 –1790) e do Utilitarismo de Jeremy BENTHAM (1748- 1832);
- 7) no plano epistemológico, e como vimos na secção anterior, o Século XIX é, todo ele, marcado pelo positivismo social e científico, gerado pelo espírito das Luzes, nascido e representado no Século XVIII por MONTESQUIEU (1689- 1755), por VOLTAIRE (1694- 1778), por Rousseau e, em geral, pelas Revoluções Americana e Francesa e, no Século XIX, por Marx, por Claude Bernard (1813- 1878), por August Comte (1798- 1857) e por Frederick F. NIETZSCHE (1844 – 1900), espírito que induziu à dessacralização do conhecimento e à atitude cultural de busca de explicação científica, racional, objectiva e a-religiosa (e, quantas vezes, irreligiosa), dos fenómenos e factos, naturais, sociais e culturais e, conseqüentemente, à valorização da natureza, do materialismo, do humanismo, da história social e humana; estas orientações são particularmente influenciadoras de Marx, através do materialismo e experimentalismo da tradição inglesa (Francis Bacon, Hobbes, Locke, Berkeley e Newton) e do anti-idealismo materialista de Ludwig Feuerbach (1804- 1872).

Por isso, Marx e Engels são, demasiado, «filhos do (seu) tempo», para utilizarmos a expressão de Alberto FERREIRA (s.d:161), avaliação também partilhada por Eustache KOUVÉLAKIS (293- 300), graças à síntese que nele operam, «como verdade possível da época»<sup>180</sup>, daquele tempo histórico determinado<sup>181</sup>.

180

Alberto FERREIRA, s.d., *Real e Realidade*, Porto, Editora Inova.

181

Élie Halévy, 1948, em *Histoire du Socialisme Européen*, Paris, NRF, observa mesmo que «o que marx escreveu sobre a concentração capitalista é copiado de Pecqueur.» Citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 247. Estes autores, (idem, ibidem) põem em evidência a antecipação dos socialistas franceses na crítica do «capitalismo nascente (...) As suas explicações da teoria da luta de classes, da concentração empresarial, da mais-valia capitalista e da lei de ferro dos salários (...).».

Reagem, primeiro, contra o idealismo de Descartes, de Espinosa, de Kant, de Fichte e de Hegel por a nova realidade gnoseológico-socio-política se basear no conhecimento científico- tecnológico, construído a partir da reflexão e da reconstrução da experiência e da transformação da realidade e da natureza, e não já no pensamento metafísico-idealista.

Reagem depois contra a desigualdade na distribuição da riqueza e dos meios de produção por ela ser a base em que os pensamentos liberal e liberal-económico alicerçam a ordem social, fazendo de Adam SMITH (1723- 1790) e dos fisiocratas o principal alvo das críticas ao liberalismo. A Adam Smith dedica expressamente 23 páginas do II Volume de O Capital (Karl MARX, 1974, II: 43) considerando-o confuso de pensamento e que «o seu dogma constitui um artigo de fé ortodoxa da economia liberal».

Reagem ainda contra o que eles dizem ser a legitimação da ordem social liberal e das desigualdades sociais, por parte da Religião Católica (Karl MARX, 1971: 141-143), acusando-a de estar constantemente a desviar as atenções dos problemas reais dos homens, e de objectivar a «libertação» «alienadora» deles num mundo não real.

E reagem finalmente contra os agentes da desigualdade social na distribuição da riqueza e dos meios de produção, e na estruturação do Estado, para esses fins, ou seja, reagem contra «a burguesia», propondo a sua abolição ou destruição, justificando a necessidade da substituição dela pelo Proletariado, classe social que eles julgam «honesta» e «justa» porque desapossada do «mal» do liberalismo», ou seja, da propriedade privada dos meios de produção (Karl MARX e Frederick ENGELS, 1968: 22-30 e 44-47).

A solução para os problemas do tempo estaria então, segundo Marx e Engels:

- 1) na abolição <sup>182</sup>, fosse voluntária, fosse coerciva <sup>183</sup>, da propriedade privada, instituindo a propriedade colectiva porque pensaram que,

<sup>182</sup> Veja-se estas afirmações no Manifesto: «Neste sentido, os comunistas podem resumir a sua teoria nesta fórmula única: abolição da propriedade privada.» (Karl MARX e Frederick ENGELS, 1968: 38). E, dirigindo-se aos «burgueses», industriais e comerciantes incluídos: «Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas em vossa sociedade a propriedade está abolida para nove décimos dos seus membros. E é precisamente porque não existe para estes nove décimos que ela existe para vós.» (Idem: 40).

<sup>183</sup> A propósito da estratégia para o derrube da «burguesia» e para a constituição do «proletariado» como classe dominante, o pensamento de Marx e Engels parece ter balanceado entre o uso da violência, apoiada na crença no finalismo das relações de produção capitalistas e o incrementalismo na organização do proletariado. No Manifesto, é clara a opção pela estratégia da violência revolucionária, se necessária, porque, pela crença no finalismo das relações de produção capitalistas, a burguesia produzirá os seus próprios coveiros. Porém, a partir da I Internacional, o pensamento de Marx e Engels orientar-se-á para o incremento do conflito entre sindicatos de trabalhadores e poderes instituídos, designadamente o Estado e burguesia, e não já para a destruição do aparelho estatal, numa estratégia de transformação do Estado, que se inserirá como próxima das posições do socialismo democrático reformista, de Louis Blanc e de Edouard Bernstein, e da social-democracia, de Ferdinand Lassale. Teria sido esta viragem que



nesta, os homens deixariam de ser egoístas e só pensariam no bem comum, uma vez que, assim, já não precisariam nem de defender os seus interesses próprios nem de «alienar-se» na mercadoria dos outros (uma influência do contrato de associação de Rousseau, do Socialismo Utópico, e do Socialismo sem Estado);

- 2) na abolição do «Estado Burguês»<sup>184</sup>, dominado pelo pensamento e interesses da «classe burguesa», porque pensaram que só a abolição ou destruição de ambos poderia permitir construir um novo Estado, sem classes, onde todos fossem iguais e livres (uma influência ainda do contrato de associação de Rousseau, do Socialismo Utópico, do Anarquismo, da Revolução Social e do idealismo de Estado de Hegel);
- 3) na contraposição à «classe burguesa» da «classe proletária» porque, em caso de a burguesia não aceitar auto-suprimir-se, só a revolução e a violência do uso da força pelo proletariado poderiam suprimi-las (uma influência mais do espírito da Revolução Social e ainda da dialéctica Hegeliana, segundo a qual, quando uma força gera desequilíbrios, é necessário que uma outra a substitua);
- 4) na construção de um pensamento de Estado, pretensamente defensor e implementador dos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade, que exija de cada um segundo os seus méritos e distribua a cada um segundo as suas necessidades, e cujo Governo decida e governe em nome do interesse de todos e resulte de sufrágio universal (uma influência mais de Rousseau e ainda dos ideias da Revolução Francesa e da Democracia Representativa);
- 5) na opressão dos que discordassem destas vias de solução dos problemas económicos, políticos, sociais e culturais, única forma de não obstaculizar a realização da sociedade sem classes e onde não haveria a exploração do homem pelo homem.

Estas propostas de Marx e Engels foram tão radicais quanto:

- a) o absolutismo da «*Razão de Estado*», do Cardeal RICHELIEU (1585 – 1642), em 1638)
- b) a alienação da liberdade individual no Monarca, proposta, em 1650, por Thomas HOBBS (1588- 1679);

---

teria motivado as reacções violentas de Vladimir Lenine (1870- 1924) e do sindicalismo anarquista de Georges Sorel, 1847- 1922 (Cf. CHARZAT, 1977). Cf, para estas ideias de Marx a *Ideologia Alemã, a Crítica do Programa de Gotha e a Crítica da Economia Política*. Esta interpretação do pensamento de Marx pode ainda colher-se em MASSET, 1974; Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II.

«O governo moderno não passa de um comité administrativo dos negócios comuns da classe burguesa.», escreve Marx.

- c) o império da «*Vontade Geral*» (1762), de Jean-Jacques ROUSSEAU (1712- 1778), invocado e experimentado pela política do «Terror» (1791-1793);
- d) a abolição das injustiças, das classes sociais e da propriedade privada, proposta pelos Socialistas Utópicos do Socialismo sem Estado, na esteira, aliás, de outras utopias como as da *Utopia* (1516), de Thomas MORUS (1478- 1535), e a da *Cidade do Sol* (1602), de Thomas CAMPANNELLA (1568- 1639);
- e) a absorção da Sociedade Civil pelo Estado –Monarquia, proposta por Hegel, no primeiro quartel do Século XIX; e
- f) quanto a abolição total do Estado, proposta pelos Anarquistas do Século XIX, e já referidos nesta secção.

Por isso, Marx e Engels foram, no plano da acção política,

1. tão absolutistas e autoritários quanto Thomas Hobbes, 200 anos antes e quanto Rousseau, 100 anos antes, por terem pensado que só o Estado era fonte de criação de pensamento e de estratégias de acção;
2. tão utópicos, irracionais e totalitários quanto Platão, quanto Thomas Campanella, quanto Rousseau e quanto os Socialistas Utópicos, por terem pensado ser possível construir uma sociedade livre, sem propriedade, o que Rousseau nem sequer terá imaginado;
3. tão idealistas quanto Fichte e Hegel por terem pensado ser possível identificar o Estado com a Sociedade Civil;
4. tão contraditórios quanto Hegel por terem feito terminar o materialismo dialéctico no momento último da sua manifestação histórica (a monarquia absoluta, com Hegel, a vitória do Proletariado, com Marx/ Engels);
5. tão radicais quanto Adam Smith e o Liberalismo Económico, por não terem tentado uma conciliação com o seu contrário, apesar de lhe conhecerem sobejamente a realidade.

Diremos, neste sentido, que, no campo político, Marx e Engels não foram inovadores porque se moveram dentro dos paradigmas «totalizantes» do pensamento existente no seu tempo, seguindo apenas a estratégia dialéctica da negação e do contrário: à classe burguesa opuseram a classe proletária; ao pluralismo da democracia e do liberalismo opuseram o monismo metafísico do «interesse de todos» e da sociedade sem classes; à propriedade privada opuseram a propriedade colectiva.

Já o mesmo não nos parece ter acontecido nos campos da Filosofia, da História e da Economia.

O Marx intérprete e caracterizador da evolução histórico-social e dos processos de desenvolvimento económico-social do capitalismo e da sociedade liberal (materialismo histórico) usa, eventualmente pela primeira vez, na história, categorias descritivo-analíticas de ordem qualitativa, inventando: a) o método histórico-crítico na abordagem dos factos económico-sociais; b) a sociologia da acção social enquanto descritora das necessidades, motivações, ideologias, representações e interesses das diferentes classes sociais, a partir da sua base económica e necessidades fisiológicas; c) novos conceitos operativos da análise sócio-económica tais como: alienação, relações sociais de produção, processos de produção ideológica, objectivização do pensamento, forças produtivas, mais-valia, concentração capitalista, concentração económica e demográfica, domínio da burocracia <sup>185</sup>, centralização administrativa, etc..

No campo da Filosofia, Marx é profundamente criador (Eustache KOUVÉLAKIS, 2003: 303- 308) na geração do contrário do racionalismo idealista de Hegel e de Fichte, ou seja, o materialismo dialéctico, que constituirá, a partir do método científico de Claude BERNARD e da epistemologia genética Piagetiana, um dos pilares da epistemologia ocidental. Marx evidenciou que o conhecimento só existe através da acção sobre a realidade exterior ao homem, constituindo-se na representação reflexiva e consciente dessa acção. E que quando esses elementos não existem sobrevém o conhecimento alienado, exemplificado na ideia de Deus, por ela não poder ser construída a partir da realidade, resultando, ao contrário, de um acto projectivo do desejo de libertação do ser humano.

Ao compararmos as análises científicas de Marx com as propostas de intervenção sócio-política de Marx e Engels, somos forçados a regressar a Kant, que, perante o nobre objectivo de constituir um sistema de conhecimentos que lhe possibilitasse a acção moral e política correctas, renunciou a confiar aos homens a tarefa de definir o Supremo Bem, face à desilusão de não poder constituir as acções moral e política como ciências objectivas, preferindo antes que todos os princípios fossem exteriores ao homem e derivados da ideia de Deus.

---

<sup>185</sup>

Marx anatemizou a burocracia, como processo e conjunto de pessoas ao serviço da classe burguesa e do capitalismo, que era necessário suprimir, no que foi seguido por Trotski e por Lenine. Porém, todos entenderam que «o saneamento» dos burocratas tinha de ser controlado porque, caso contrário, o Estado deixaria de funcionar. Esta contemporização, necessária, foi denunciada por Lenine que chegaria a afirmar, em Obras Completas, que «o nosso pior inimigo interno é a burocracia», e criticando Estaline pelo aumento desmesurado dos funcionários do «Aparelho». E James Burnham, primeiro marxista e trotskista, e depois anti-marxista, afirmaria, em 1941, que «a burocracia controla, efectivamente, os meios de produção, ainda que não tenha os títulos da propriedade» e que a classe burguesa não seria substituída pelo proletariado mas sim pela *classe dos managers*. Cf ideias e citações em Pierre MASSET, 1974: 16- 18).

Ao contrário de Kant, os dois autores e, sobretudo Marx, preferiram confiar nos homens mas, ao fazê-lo, arriscaram leituras diferenciadas de acção para as suas propostas, já que, segundo as metáforas de Adão e Eva e de Caim e Abel, o homem pode mesmo ser a medida de todas as coisas, como sentenciou Protágoras, porque a sua liberdade e o seu arbítrio não estão necessariamente vinculados nem a uma ideia de Bem e de Humanidade, universal, nem à igual repartição da riqueza, de poder e de prestígio social, que uma sociedade de justos e de verdadeiros comunistas implicaria.

Pelo contrário, a humanidade construiu, desde a República, de Platão, o princípio da selecção dos melhores para os cargos da Administração Pública, baseando esta no mérito, o que, em contrapartida, motivou à competição, à intriga, ao jogo de interesses, à própria relativização do mérito, à inclusão de uns e à exclusão de outros, aos jogos de poder, etc.. De qualquer forma, e como nos recomenda Jean BAUDOUIN (2000: 30- 46), suspendamos o juízo de valor uma vez que ele não deve ser feito em sociologia política. Apenas a interpretação e a compreensão dos factos.

A evidência de que era difícil construir um Estado com uma sociedade civil sem classes e composto por homens livres, iguais e fraternos, deram-no-la Vladimir LENINE e o seu Partido Bolchevique, a partir de 1903, impondo, na Rússia, a via do marxismo revolucionário contra a via social-democrata do reformismo marxista, do Partido Menchevique, de Plekhanov e de Martov.

A via marxista-reformista social-democrata existia na Europa, instituída desde 1869, através do Partido Social-Democrata dos Trabalhadores Alemães, fundado por Liebknecht e por Bebel, contra o Socialismo de Estado, já de carácter reformista mas ainda totalizante, preconizado por Liszt, por Rodbertus e, sobretudo, por Ferdinand Lassalle que, em 1851, saudava em Marx «um Ricardo feito socialista, um Hegel feito economista»<sup>186</sup>, e fundando, em 1863, a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães. A mesma via reformista era já corrente partidária, como acabámos de ver, também na União Soviética.

Porém, Lenine e o seu Partido Bolchevique entenderam dever utilizar a via revolucionária na União Soviética porque, se esperassem pela evolução natural do Estado e da Sociedade Soviéticos, como Marx propunha, na fase final da sua vida, talvez o comunismo nunca ali viesse a instalar-se, uma vez que aqueles Estado e Sociedade ainda não eram sequer capitalistas e porque o pensamento reformista se alicerçava no facto de que o capitalismo produziria os germens da sua destruição, ao produzir o seu oposto, ou seja, a

---

<sup>186</sup>

Cf Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II, 261.

desproprietarização pela concentração da terra e pela concorrência industrial, a depauperização e a proletarização <sup>187</sup>.

Esta opção, contra Marx, implicou uma revolução, sangrenta, que viria a concretizar-se em 12 de Outubro do 1917, no derrube do último Czar Soviético e, sobretudo: a abdicação da defesa do princípio da participação universal dos trabalhadores na Revolução e na construção do Estado e da Sociedade, e a afirmação de uma vanguarda revolucionária, constituindo a elite da Revolução, com exclusão e subordinação do povo analfabeto e, como no tempo dos Czares, sem posse da terra. Implicou ainda a repressão violenta de todos os que discordassem da via seguida, repressão que aumentou ainda mais, a partir de 1923, após a chegada ao poder de Joseph Estaline.

Assim se destruía a utopia marxista, com génese em Rousseau e Proudhon de que era possível um Estado de homens livres, resultante da associação desses homens para: a) numa primeira fase, derrubarem a burguesia e instalarem uma sociedade de iguais em direitos e em participação; e, b), numa segunda fase, anular o Estado porque homens livres, iguais e «santos» não precisariam dele. É pertinente perguntar-nos, por um lado, como é que foi possível Marx e Engels serem tão utópicos e tão Proudhonianos durante, pelo menos, 40 anos e, por outro, como é que foi possível Marx e Engels terem pensado que, uma vez conquistado o poder, os proletários se não transformariam em novos burgueses a exercerem violência sobre os subordinados. Isto faz lembrar a anedota contada por RADDATZ (1978): a uma dona de casa que lhe dizia: «não o imagino, verdadeiramente, a viver numa época de nivelamento social, você que tem gostos e hábitos tão manifestamente aristocráticos», Marx respondeu: «Eu também não. Esses tempos virão, mas nessa altura já cá não estamos.» <sup>188</sup>.

E assim o que era para ser uma participação universal e vinculante se transformou numa não participação para quase toda a população da União Soviética, ao ponto de nem os Governos serem eleitos pela população já que apenas os militantes do Partido Comunista elegiam os seus representantes na Assembleia Nacional que, por sua vez, elegia o Presidente da República que, por sua vez, nomeava o Governo. A participação havia sido substituída pela imposição da autoridade e do aparelho burocrático e pelo apoliticismo, não havendo sequer direito a imprensa livre e a associação livre.

<sup>187</sup> E, no entanto, Lenine era um homem enormemente instruído, podendo ser uma excelente fonte para caracterização do capitalismo e do imperialismo capitalista dos finais do século XIX, com muitas referências a Portugal, por exemplo, que considerava um protectorado da Inglaterra. Cf. Vladimir Lenine (1971). *Imperialismo – Estádio Supremo do Capitalismo*. Vila da Feira: Gráfica Feirense / Edição do Tradutor, Soveral Martins. Original de Lenine: 1916

<sup>188</sup> Fritz RADDATZ (1978), *Karl Marx, Une Biographie Politique*, Paris, Fayard, citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 255.

Teria sido diferente se não tivesse sido na União Soviética e se não tivesse acontecido com Lenine? Provavelmente não, porque a violência do proletariado teria que se exercer enquanto houvesse resistências à sua ditadura e, mesmo não as havendo, enquanto houvesse resistências às ideias, representações e interesses dos seus dirigentes. E foi porque as houve que o regime soviético se foi tornando assim tão violento, vítima dos seus próprios medos e da sua burocracia.

Incapaz de definir um modelo político-social que instituísse a dialéctica evolutiva do Estado, das formas do Governo e do contrato social, o Estado Soviético só podia ter morrido como morreu: de gigantismo dos monstros burocrático e repressivo e de atrofia da Sociedade Civil.

#### **2.1.4. Friederich Nietzsche e a vontade do «super-homem»**

Friederich NIETZSCHE (1844 – 1900), viveu num tempo de profundas mutações sociais, políticas e científicas em que o racionalismo religioso e metafísico da modernidade parecia ter desabado ao longo da segunda metade do século XIX, quer a partir das novas descobertas científicas quer quanto à «guerrilha» permanente entre capitalismo e proletariado, quer quanto ao surgimento de novas ciências, de cuja ideologia positivista nascia a «inecessidade» da religião.

Como sugere Jurgen HABERMAS (2000: 91), foi o paradigma da filosofia moderna que entrou em crise obrigando à procura de um novo modelo de razão, de liberdade e de cidadania»<sup>189</sup> :

«Com o ingresso de F. NIETZSCHE no discurso da modernidade, a argumentação altera-se pela base. Inicialmente, a razão fora concebida como autoconhecimento conciliador, depois como apropriação libertadora e, finalmente como recordação compensatória, para que pudesse aparecer como equivalente ao poder unificador da religião e superar as bipartições da modernidade a partir das suas próprias forças motrizes. Fracassou por três vezes esta tentativa de talhar o conceito de razão à medida do programa de um iluminismo em si mesmo dialéctico.».

<sup>189</sup>

Escreve Habermas: «Com o ingresso de Nietzsche no discurso da modernidade, a argumentação altera-se pela base. Inicialmente, a razão fora concebida como autoconhecimento conciliador, depois como apropriação libertadora e, finalmente como recordação compensatória, para que pudesse aparecer como equivalente ao poder unificador da religião e superar as bipartições da modernidade a partir das suas próprias forças motrizes. Fracassou por três vezes esta tentativa de talhar o conceito de razão à medida do programa de um iluminismo em si mesmo dialéctico.».

Nestes termos, a saída para um novo modelo de homem e de cidadania será encontrada, não em Cristo mas em «Dioniso» (contra «Apolo») como desregulação social, política e emocional face aos discursos e ideologias positivistas das ciências emergentes na segunda metade do século XIX.

Neste contexto, F. NIETZSCHE prefere um corte radical com a modernidade «porque nós, os modernos, nada temos que venha de nós mesmos, absolutamente nada» (Frederich F. NIETZSCHE, in Jurgen HABERMAS, 2000: 91), tratando de criar um tempo novo, um homem novo, uma civilização nova, através da morte de Deus e do Cristianismo <sup>190</sup> e da proclamação do super-homem <sup>191</sup>, que o «bismarckismo» e o nacional-socialismo alemães verão encarnado na raça alemã.

Como diz Paulo OTERO (2001: 45), F. NIETZSCHE impregnou-se de um forte ateísmo e o seu pensamento está

«(...) directamente relacionado com o surgimento do totalitarismo de direita, tendo em relação a este uma posição semelhante àquela que Rousseau ocupou face à Revolução Francesa: em F. NIETZSCHE, tal como em Rousseau, ecoa «o grito desesperado da consciência do autêntico homem europeu perante o descalabro da cultura espiritual do seu tempo e das chamadas «ideias modernas» <sup>192</sup>.

Em consequência, o iniciador do irracionalismo na filosofia e nas ciências sociais, será defensor de concepções políticas extremistas, elogiando a crueldade e condenando a piedade, com reflexões de cariz racista, com apelos à

<sup>190</sup> «Deus morreu: agora nós queremos que o super-homem viva» (Cf. Nietzsche, *Assim falava Zarathustra*, IV, 13, citado por Christophe BARONI, 1977, *Conhecer Nietzsche e o que ele realmente disse*, Mem Martins, Edições Ática, p. 63. Original, 1975, *Ce que Nietzsche a vraiment dit*, Verviers (Bélgica), Marabout S.A.. Tradução de Bertha Mendes.

<sup>191</sup> Cuja teorização maior ocorre em «*Assim Falava Zarathustra – Livro para Todos e para Ninguém*», 1978, Lisboa, Editorial Editorial Presença e Livraria Martins Fontes, 4ª edição, tradução de Carlos Grifo Babo. No fundo, a obra de Nietzsche é uma contestação da cultura e da racionalidade ocidentais e, sobretudo, alemãs, propondo a libertação do homem relativamente ao cristianismo e à sublimação dos seus instintos naturais. É uma contestação da harmonia apolínia em favor da criação dionisiaca. Em termos políticos, ela é uma apelo ao direito natural: «O super-homem é o sentido da terra. Que a vossa vontade diga: Possa o super-homem tornar-se o sentido da terra.

Eu vos conjuro, ó meus irmãos, mantede-vos fiéis à terra e não acrediteis naqueles que vos falam de esperanças supra-terrenas. Cientes disso ou não, são envenenadores.

São desprezadores da vida, moribundos, intoxicados, de quem a terra está cansada: que pereçam pois!

Blasfemar de Deus era, outrora, a pior das blasfêmias, mas Deus está morto e com ele morreram tais blasfemadores. De hoje em diante, o crime mais horrendo é blasfemar da terra e conceder maior valor às entranhas do insondável que ao sentido da terra.» (Nietzsche, 1976, *Assim Falava Zarathustra*, op. cit., pp. 12-13.

<sup>192</sup> Porque «os verdadeiros filósofos são dominadores e legisladores: dizem «como deve ser», preestabelecem a meta do homem e para isso utilizam os trabalhos preparatórios de todos os obreiros da filosofia e de todos os dominadores do passado.» Cf. Nicola ABBAGNANO, 1970: *História da Filosofia*, vol. XI. Lisboa, Editorial Editorial Presença, p.113. «Impulsionam para o futuro a mão criadora (...). O seu conhecer equivale a criar, o seu criar a legislar, o seu querer a verdade a desejo de poder.» (Nietzsche, *Jenseits* § 211, in Abbagnano, Idem, p. 113. Por conseguinte, nem Kant nem Hegel foram filósofos, dirá Nietzsche, nas palavras de Abbagnano, (idem, ibidem)

extinção dos povos e das raças inferiores, sublinhando-se que ninguém tem mais talento do que ele para fazer de uma opinião extremista algo de atractivo.

Ainda nas palavras de Paulo OTERO (2001:46),

«Neste sentido, poder-se-á mesmo afirmar que em F. NIETZSCHE se encontram reunidos todos os elementos que forneceram a retórica da grandeza germânica, fazendo dele o apóstolo do nacional-socialismo.».

Segundo o autor que vimos citando, os defensores do totalitarismo centraram-se nos seguintes aspectos da obra de F. NIETZSCHE:

a) anti-cristianismo primário, com elogio de todos os valores opostos à doutrina e tradição cristãs;

- 1) o cristianismo representa o triunfo da moral dos escravos e dos fracos sobre a moral dos senhores e dos fortes - o Deus dos fracos, o Deus dos miseráveis, o Deus dos pecadores e o Deus dos doentes, enquanto «divindade da *décadence*» (Frederich F. NIETZSCHE, 1997: 35-36) ; a ideia do amor ao próximo é «mais uma estupidez e animalidade» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 73);
- 2) F. NIETZSCHE acusa a religião cristã de tomar «o partido de tudo o que é fraco, baixo, incapaz» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 19), tendo feito «da oposição aos instintos de conservação da vida forte um ideal» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 19);
- 3) o cristianismo incrementa o desenvolvimento dos homens «falhados», defeituosos, degenerados, decrepitos e enfermos, conservando «muito daquilo que devia perecer» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 75-76), trabalhando «de facto e verdadeiramente para a degeneração da raça europeia» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 75-76);
- 4) os fracos, os incapazes, ou seja, aqueles a quem o cristianismo dá a sua compaixão, «esses que pereçam (...) e que se os ajude mesmo a desaparecer» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 17).

b) Em segundo lugar, F. NIETZSCHE expressa um anti-judaísmo ou anti-semitismo primários (Hannah ARENDT, 1978: 13):

- 1) o cristianismo não é uma reacção contra os judeus, antes é «um avanço na sua lógica terrível» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 46), porque os judeus são «o povo mais singular da história» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 46), verdadeira «antítese dos seus valores naturais» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 47) e, por isso mesmo, «o povo mais funesto da história universal» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 47);



- 2 os judeus representaram ao longo da História o papel de *decadência*, desnaturalizando todos os valores naturais e no seu interesse visam «tornar a humanidade doente e perverter as noções de "bem" e de "mal", de "verdadeiro" e de "falso" num sentido mortal para a vida e infamante para o mundo» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 49);
  - 3) depois de afirmar não ter encontrado «um só alemão que goste dos judeus» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 173), F. NIETZSCHE considera-os como «a raça mais forte, mais rija, mais pura» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 174) que vive na Europa, afirmando que «os judeus, se quisessem [...], poderiam ter desde já a preponderância e, muito literalmente, o domínio sobre a Europa» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 174).
- c) Contestando o princípio oriundo da cultura judaico- cristã da igualdade dos homens perante Deus (F. F. NIETZSCHE, 1998: 174), F. NIETZSCHE proclama a «existência de diferentes tipos de homem» (F. F. NIETZSCHE, 1998: 174), encontrando na ideia de igualdade subjacente ao cristianismo e à democracia a raiz da mediocridade, isto é, o domínio dos fortes pelos fracos (F. F. NIETZSCHE, 1998: 174). No entanto, é na noção de super-homem, enquanto tipo superior relativamente ao conjunto da humanidade e contra o qual o cristianismo travou uma «guerra de morte» (F. F. NIETZSCHE, 1997: 18) que F. NIETZSCHE idealiza o seu modelo para o futuro do homem, traduzindo a solução para a crise da sociedade moderna:
- 1) é em homens «fortes e independentes, preparados e predestinados para o comando» (F. NIETZSCHE, 1998: 74) que «encarna a razão e a arte de uma raça dominante» (F. NIETZSCHE, 1998: 74), falando F. NIETZSCHE numa alma aristocrática relativamente à qual «outros seres têm por natureza sujeitar-se e sacrificar-se-lhe» (F. NIETZSCHE, 1998: 74);
  - 2) por isso, diz F. NIETZSCHE, «um homem que aspira a coisas grandes considera todo aquele que encontra no seu caminho, ou como meio, ou como retardamento e impedimento – ou como um leito de repouso passageiro» (F. NIETZSCHE, 1998: 204)
  - 3) considerando como bom «tudo aquilo que desperta no homem o sentimento de poder, a vontade do poder, o próprio poder» (F. NIETZSCHE, 1997: 16), é na vontade de poder que Nietzsche encontra a explicação de toda a actividade do homem: a verdadeira vontade de poder é a própria vida (F. NIETZSCHE,

1997: 20; 1998: 187), assumindo-se a autoconservação como a vontade de poder;

- 4) a própria felicidade mais não representa do que «a sensação de que o poder cresce - de que uma resistência foi vencida» (F. NIETZSCHE, 1997: 16), proclamando-se a guerra acima de tudo e não a paz, tal como a virtude, desprovida de moralismos (F. NIETZSCHE, 1997: 17), pois «quando alguém se compadece, enfraquece-se» (F. NIETZSCHE, 1997: 20); neste sentido,
 

«o que serve de alimento ou de tónico para a classe dos homens superiores deve ser quase um veneno para uma classe muito diferente e inferior» (F. NIETZSCHE, 1998: 30);
- 5) num outro sentido, a piedade, contradizendo a lei da evolução - identificada com a selecção (F. NIETZSCHE, 1998: 21) -, além de exercer uma acção depressiva e conduzir ao nada, representa «uma ameaça contra a vida» (F. NIETZSCHE, 1998: 21) e, na medida exacta em que a vida é instinto do poder (F. NIETZSCHE, 1998: 20), pode-se concluir que o poder não pode ser piedoso.

Em conclusão, o pensamento de F. NIETZSCHE veio pôr em causa toda a ordem axiológica construída pela modernidade: o Estado enquanto entidade ética, o direito enquanto realidade objectiva, o Estado liberal democrático como estado da liberdade individual e da conciliação desta com a Lei, o cristianismo como religião subjacente à salvaguarda dos direitos individuais no contexto da democracia emergente, a organização do poder como organização dividida, partilhada e com exercício vigiado.

F. NIETZSCHE é, além disso, juntamente com Hegel, o introdutor da teoria das elites. A igualdade é impossível nas relações entre os homens e entre estes e o poder. As pessoas pobres, fracas e deprimidas não são titulares nem de direitos subjectivos nem de direitos objectivos. Só os predestinados terão êxito, poder e glória (uma certa analogia com Hegel). Por isso, os mais fracos, leia-se também os adversários que se metem no caminho (caso dos judeus) devem ser eliminados.

A igualdade entre os homens, portanto, deve ser banida. Ela é fonte de mediocridade e de perda de capacidade de força, de luta e de património genético.

Não há limites morais para a actuação política. F. NIETZSCHE ultrapassa em muito Maquiavel e destrói toda a ordem ético-jurídica construída pelos teóricos da modernidade, sobretudo Kant, Hegel, Montesquieu, Constant e Stuart Mill, baseada na crença de que há, no mínimo, um bem comum, um interesse geral que deve ser o paradigma da actuação política. Neste sentido, F. NIETZSCHE destrói também todos os esforços, desde Hobbes, para instituir o Estado Soberano, baseado no

direito, impondo o regresso da cultura e da civilização ao «estado de natureza» anterior ao estado civil Hobbesiano

193

Assim, F. NIETZSCHE é um dos autores que melhor criam as condições para a barbárie que assolou a Europa entre 1870 e 1945, na sequência da primeira guerra franco-prussiana (1870). Os nacionalismos, os totalitarismos, os fascismos, os nacionais-socialismos, os liberalismos exacerbados, as agressões entre os Estados são praticadas também em nome da superioridade da cultura, da civilização, da raça, do cientismo positivista e contra os mais fracos e contra a ideologia do proletariado.

No entanto, a doutrina social da Igreja Católica, nos finais do século XIX, adoptou posição inversa. Condenando embora o marxismo-leninismo, defendeu os direitos dos trabalhadores e dos mais fracos face ao uso da teoria «nietzscheana» pelos mais poderosos, sobretudo no domínio das relações económicas (Jesus IRIBARREN e José Luís GARCIA, 1999), pressionando assim a civilização ocidental rumo ao Estado Providência.

## 2.2. O tipo ideal da Soberania Absoluta no Estado Totalitário

Analisaremos, de seguida, as características do «*tipo ideal*» do totalitarismo para terminarmos esta secção evidenciando os aspectos comuns e dissemelhantes ao autoritarismo, uma vez que todo o totalitarismo é autoritário e nem todo o autoritarismo tem características totalitárias.

A associação do Estado Totalitário ao Estado Absoluto e à Soberania Absoluta carece de alguns esclarecimentos na medida em que são realidades históricas diacrónicas. O Estado Absoluto só existiu, na Europa Ocidental, até finais do Século XVIII e só se poderá falar do Estado Totalitário, a partir do ideário político-administrativo de Mussolini, em 1922. De resto, terá sido

193

Veja-se este excerto de *A Genealogia da Moral*, 1976: 51-52, criticando a «domesticação» do ser humano pela moral tradicional:

«Ponhamo-nos, pelo contrário, no termo do enorme *processus*, na árvore que amadurece os frutos, quando a sociedade e a moralidade apresentam à luz do dia o fim para que eram meios e acharemos que o fruto mais maduro é o *indivíduo soberano*, o indivíduo próximo de si mesmo, o indivíduo livre da moralidade dos costumes, o indivíduo autónomo e super-moral (porque «autónomo» e «moral» exluem-se), numa palavra, o indivíduo de vontade própria, independente e persistente, o homem que *pode prometer*, o que possui em si mesmo a consciência nobre e vibrante do que conseguiu, a consciência da liberdade e do poderio, o sentimento de ter chegado à perfeição humana. Este homem livre, que *pode prometer*, este dono do livre-arbítrio, este soberano amo não há-de reconhecer (...) como tem nas suas mãos o ceptro da natureza, das circunstâncias e das vontades menos potentes? O homem «livre», o senhor de uma vasta e indomável vontade, acha nessa posse a sua *tábua de valores*: fundado em si mesmo, para julgar os outros, respeita ou despreza, e assim como venera os seus semelhantes, os fortes que podem prometer (...) assim também estará disposto a dar um pontapé nos miseráveis (...).

mesmo Mussolini quem utilizou, pela primeira vez, o termo «totalitário», em 1922, (Paulo OTERO, 2001: 43; Luc FERRY e PISIER-KOUCHNER, 1985: 115; Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 191), para representar a dissolução do indivíduo e da sociedade no Estado:

«Para o fascismo, tudo está dentro do Estado e nada de humano ou de espiritual existe fora do Estado. Neste sentido, o fascismo é totalitário, e o Estado Fascista, síntese e unidade de todos os valores, interpreta, desenvolve e dá poder a todos os aspectos da vida de um povo.» (Benito MUSSOLINI, 1922: 16)

Depois, o termo terá sido utilizado pela Revista *Times*, em Novembro de 1929 (François CHÂTELET e Evelyne PISIER-KOUCHNER, 1986: 438), referindo-se a um tipo emergente de Estado, «o Estado Totalitário», que caracterizava como Estado de Partido único e de reacção anti-parlamentar.

Por isso, valerá a pena começar por esclarecer algumas semelhanças e diferenças entre os dois modelos de Estado. Com base nos autores que fomos referindo, encontramos as seguintes semelhanças e diferenças.

Como principais semelhanças: 1) a concentração do poder político, um forte intervencionismo estatal, e a oposição frontal à filosofia liberal <sup>194</sup>; 2) um Estado com poder ilimitado, detendo a posse de quase tudo no Estado Absoluto, e de tudo no Estado Totalitário <sup>195</sup>, e administrando vastos sectores da vida social, económica e cultural e, até religiosa; 3) um amplo aparelho administrativo do Estado conducente a um Estado Administrativo Centralizado; 4) o Estado conformador e dominador da Sociedade pelos mecanismos ideológicos, administrativos, burocráticos e repressivos.

Como principais diferenças: 1) em última análise, o poder do Estado Absoluto radica em Deus; o do Estado Totalitário não tem limites nem princípios, nem religiosos, nem éticos, nem morais <sup>196</sup>, nem políticos <sup>197</sup>; 2) o Estado Absoluto não tinha um esquema de planificação global em termos de ideologia organizada e sistematizada para a manipulação e para a mobilização de massas. O Estado Totalitário vive delas e absorve os indivíduos com o seu poder; 3) o Estado Absoluto preocupa-se com o bem-estar dos cidadãos; acaba por ser um «Estado Absoluto Providência»; no Estado Totalitário são os

<sup>194</sup> Veja-se as palavras de Mussolini: «se o liberalismo significa o indivíduo, o fascismo significa o Estado». (In Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 188.

<sup>195</sup> Como veremos adiante, Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001, II: 188, inserem também o fascismo italiano na corrente totalitária, exemplificando esta inserção com aquelas palavras de Mussolini, quase repetidas à letra por Salazar, poucos anos mais tarde: «Tudo no Estado, nada contra o Estado, nada fora do Estado».

<sup>196</sup> Veja-se que o primeiro e principal teorizador do Estado Absoluto e da Soberania Absoluta, na Europa, Jean BODIN, traçou limites para o uso do poder pelo Monarca. E tais limites eram a verdade revelada e a lei natural. (Cf presente capítulo, secção 2, subsecção 2.1.1.)

<sup>197</sup> Jean Pierre FAYE (1973) realça o carácter metafórico da linguagem totalitária, para camuflar a consonância das práticas sociais à ideologia oficial. Porém, a distância entre ambas era enorme.

cidadãos quem tem de se preocupar com o bem-estar do Estado; 4) O Estado Absoluto, nas determinações históricas que o permitiram construir é uma das formas da História dos Estados. O Estado Totalitário é uma realidade ainda presente, existente, e influente na própria democracia <sup>198</sup>.

Não sendo nosso objectivo, no contexto do presente trabalho, caracterizar profundamente o fenómeno totalitário e, muito menos, as suas diversas manifestações, com recurso, sobretudo, a fontes primárias, que até não podemos obter em tempo oportuno, procurámos, realisticamente, evidenciar o «*tipo ideal*» do totalitarismo com base nos autores que são referidos no texto

O termo «*totalitarismo*» terá sido criado por necessidade de expressar a absorção da sociedade pelo Estado, sendo identificado com «*despotismo oriental*» por Karl WITTFOGEL (1977); com a dimensão revolucionária e «demente» da ideologia e com «*progressismo revolucionário*» (Luc FERRY e Evelyne PISIER KOUCHNER, 1985: 117; Raymond ARON, 1965: 289); com um regime de Estado: «gestor único do trabalho», de burocracia como «classe privilegiada única»; com antagonismos sociais mas sem luta de classes; e exercendo um «*despotismo burocrático*» com «vontade de mudança a partir de um partido revolucionário» (Karl WITTFOGEL (1977: 37)).

Marcadamente anti-liberal e anti-capitalista, o totalitarismo fascista alemão censurará o liberalismo justamente «por introduzir a dissenção na bela totalidade orgânica e estável da sociedade tradicional» (Marcel GAUCHET, 1976: 10), e por permitir, em consequência, a desordem social e a luta de classes. Mas o mesmo capitalismo será censurado pelo marxismo –leninismo por, na sua ideologia, as camuflar num discurso homegeneisante e unificador <sup>199</sup>.

Marcel GAUCHET conclui então que o Fascismo e o Estalinismo convergem na mesma afirmação de unidade social. Na sua análise, este autor defende a ideia de que a emergência do fascismo se situa no prolongamento da ideologia burguesa, onde tem a sua origem, procurando realizar uma concórdia

<sup>198</sup> Paulo OTERO (2002) é particularmente incisivo a respeito das influências do Estado Totalitário nas democracias actuais. Dedicar ao tema nada mais que 150 das 289 páginas do seu livro «*A Democracia Totalitária. Do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária: a Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI*», Cascais, Principia, evidenciando os perigos do contágio da democracia pelo totalitarismo, designadamente: 1) por ambos reconhecerem apenas o Estado como entidade soberana; 2) por ambos partilharem um discurso legitimador do poder, com base em interesses do bem comum e da colectividade, e baseados nas novas tecnologias da comunicação; 3) por ambos preverem a subordinação das forças armadas e da economia ao poder político (OTERO, 2001:84-85). Na mesma linha, André BELLON e Anne-Cécile ROBERT, 2001, *Un Totalitarisme Tranquille – la Démocratie Confisquée*, Paris, Sillepse, questionam a organização actual dos Estados ditos democráticos como tendo usurpado o poder aos cidadãos para o usar com fins de mera reprodução do poder e interesses dos agentes da administração e da economia.

<sup>199</sup> Cf a este respeito, e particularmente, Karl MARX: Introdução Crítica à Filosofia do Direito de Hegel; A Ideologia Alemã; e o Manifesto do Partido Comunista.

social que o capitalismo dizia já existir nos anos 20 e 30 do Século XX. Na mesma análise, o mesmo autor diferencia os dois usos divergentes da mesma ideologia, no capitalismo, por um lado, e no fascismo e no estalinismo, por outro:

«Até aí, a ideologia era aplicada do exterior para interpretar os factos sociais mas a mutação fascista consistiu numa transformação do discurso ideológico em realidade social pondo em prática as estruturas susceptíveis de organizar a vida inteira dos indivíduos em ordem a uma perfeita coesão do todo social e da unanimidade política, as estruturas de um Estado Total.» (Marcel GAUCHET, 1976: 20).

Estas coesão do todo social e unanimidade política seriam conseguidas por qualquer meio, a bem ou a mal pois

«(...) foram implementadas estruturas para fazer identificar o Estado e a sociedade unificada, as estruturas de um Estado de um povo único, de um Estado total. A ideia de totalitarismo deriva assim de uma reflexão sobre a complementaridade do fascismo e do comunismo, complementaridade cujo critério decisivo tende para a sua comum afirmação de unicidade social.» (Luc FERRY e Evelyne PISIER-KOUCHNER, 1985: 119)

Porém, tal unicidade social nunca foi conseguida, acentuando-se as divisões sociais, só combatíveis pela repressão <sup>200</sup>. Como afirma Marcel GAUCHET (1976:19) a propósito desta distância entre a retórica e a realidade,

«(...) também o totalitarismo se pode definir como sendo exactamente a ilusão feita coerção» <sup>201</sup>.

Após dois séculos de reflexão filosófico-política e ética sobre a autonomia, sobre a liberdade e sobre a igualdade, a utopia da construção da *igualdade à força*, e pelo despojamento de tudo, como sublinhou Hannah ARENDT (1972b: 32), transformou-se num paradigma de anulação das mesmas autonomia, liberdade, igualdade e ainda da participação dos indivíduos e dos cidadãos (Tzvetan TODOROV, 2002). Este autor, à semelhança de Raymond ARON (1965) analisa o «*mal do Século*» XX, o totalitarismo, por oposição ao «*bem*» dos séculos XIX e XX, ou seja, a «*democracia liberal*».

Tal como o título da extensa e recente obra, «*Memória do Bem, Tentação do Mal – uma Análise do Século XX*» sugere, o autor coloca Democracia e Totalitarismo nos antípodas um do outro (até porque viveu os dois sistemas, primeiro na Jugoslávia e, depois, em França), definindo-os e opondo-os dialogicamente. O «*tipo ideal*» de totalitarismo que ele assim constrói resulta em (Tzvetan TODOROV, 2002: 28-33):

<sup>200</sup> Uma das imagens desta repressão é-nos dada por George ORWELL (1999: 268), através de «uma bota a pisar um rosto humano».

<sup>201</sup> Veja-se estas palavras de OTERO (2002: 19): «O próprio partido único se caracteriza como uma máquina de guerra contra a sociedade e, neste sentido, converte também o Estado em máquina de guerra.», contra ela, obviamente.

1. monismo do totalitarismo contra o pluralismo da democracia; nem a autonomia das comunidades nem a autonomia individual, nem as suas possíveis expressões são toleradas, o que conta é o *nós* do Estado; por isso, só há um partido: o Partido é o Estado e o Estado é o Partido; além disso, constrói uma ideologia que expresse um pensamento único erigido em dogma teológico-político; assim, também há monismo de comunicação social;
2. para conseguir o monismo ideológico, político, cultural, religioso, etc., o totalitarismo vai procurar a anulação da fonte da autonomia, no sentido de «autarquia» ou autosubsistência medieval, ou seja, a propriedade privada, gerando a indistinção entre esfera pública e esfera privada da economia, da sociedade e do indivíduo; «o mundo pessoal dissolve-se na ordem impessoal», diz Tvetan TODOROV (2002:28); a liberdade civil, fonte «JohnLockeana» da autonomia e da «liberdade negativa», extingue-se para dar lugar ao pensamento oficial do Estado e do Partido;
3. nesta ideologia e nesta «*comunidade forçada*» não há lugar para a «*interacção comunicacional*» e, muito menos, para o contrato; não há também lugar para a expressão de opiniões, nem mesmo para os dirigentes, no caso do «estalinismo»; a comunidade é hierárquica, conservadora, anti-liberal e anti-religiosa; só a «*nomenklatura*» pensa, só o chefe supremo manda <sup>202</sup> e, além de chefe é «*guia*»; partido e polícia são sinónimos; ideologia e política, aquela entendida como valores e princípios, e esta como meios, passam a ser indistintas; não existe uma verdade do comunismo a que se possa aceder independentemente do Partido;
4. a mentira é o princípio de acção do totalitarismo (Hannah ARENDT, 1972a); segundo a constituição, o poder baseia-se em eleições livres (que são um plebiscito), onde só votam os dirigentes, que elegem o líder por 99% dos votos); formalmente, os homens são iguais perante a lei mas, na realidade, ela só protege os membros da casta de dirigentes; a igualdade é princípio de tratamento político e social e, no entanto, a sociedade é completamente hierárquica, com os privilégios respectivos, sobretudo para o aparelho de poder;

202

Repare-se que, nos períodos mais negros do estalinismo, nem a «nomenklatura» podia pensar. Basta ver a perseguição que se abateu sobre o aparelho bolchevique, entre 1934 e 1939 e entre 1949 e 1953 (Cf. TODOROV, 2002:29; FERRY e PISIER KOUCHNER, 1985: 121). O mesmo na Alemanha Nazi (TODOROV, 2002, 30).

- mentira também no distanciamento entre ideologia e realidade, como se, pelo facto de se dizer, a realidade se traduzisse em acto<sup>203</sup>;
5. o utopismo milenarista é a base do totalitarismo, contra o realismo da acção segundo o contrato, e segundo o respeito pela dignidade humana da democracia liberal; o totalitarismo promete dar a felicidade às pessoas; a democracia liberal pede às pessoas para, em liberdade e autonomia, construírem a sua felicidade e co-construírem a felicidade colectiva; neste sentido, ao contrário do cristianismo, o milenarismo<sup>204</sup> totalitário junta as duas cidades de S. Paulo e de Santo Agostinho, graças à acção do cientifismo; daí à violência e à repressão vai um passo porque a liberdade individual geraria a anarquia na felicidade terrena prometida;
6. apenas num aspecto democracia liberal e totalitarismo parecem coincidir: no realismo das relações internacionais; ambos foram imperialistas e conduziram à Primeira Guerra Mundial, na busca de matérias primas, de novos mercados, a complementar o até aí colonialismo imperial; já será muito diferente no momento actual? Analisaremos a questão no Capítulo V, a propósito do «*Projecto Democrático*».

A primeira caracterização sistemática, acabada de fazer põe em evidência a destruição do conceito de pessoa, enquanto determinante do ser, do pensar e do agir, e base fundamental do projecto democrático. Razão pela qual Hannah ARENDT (1972b: 32) põs em evidência a estratégia de atomização social perseguida pelo totalitarismo como forma de isolar e lançar no desespero as pessoas<sup>205</sup>, transformando-as em elemento da massa acéfala, «*desoladas*» da suas capacidades políticas e cívicas:

«A dominação totalitária é um novo tipo de regime que não se contenta com este isolamento e destrói igualmente a vida privada. Esta desolação, experiência absoluta da não-pertença ao mundo e, portanto, perda total de toda a autonomia, esvazia por completo a ideia de igualdade. Se ela é o efeito do terror totalitário, tem a sua origem no desenraizamento e inutilidade a que foram ostracizadas as massas

<sup>203</sup> Alain BESANÇON (1980: 153), focaliza o papel da ideologia como elemento de alienação das massas, a partir do qual os dirigentes fazem crer, pelo terror e pela persuasão, que a ideologia é não só a verdade, como que essa verdade se realiza na realidade vivida: «A ideologia impõe a ficção de que um outro real existe já, o seu. O regime é terrorista não apenas porque faz passar a ideologia da força ao acto, mas também porque, e sobretudo, pretende que essa realidade já existe em acto, mesmo que aquela seja, evidentemente, o contrário deste.»

<sup>204</sup> Seita cristã que viu em cada fim de milénio e princípio do seguinte.

<sup>205</sup> Escreve ainda Hannah ARENDT (1972b, Cap. 3): «O bom senso protesta desesperadamente contra que as massas estejam submissas e contra que todo este gigantesco aparelho de terror seja supérfluo; se eles fossem capazes de dizer a verdade, os dirigentes totalitários replicariam: o aparelho parece-vos supérfluo porque ele se destina a tornar os homens supérfluos.»



modernas, depois do início da revolução industrial.» (Hannah ARENDT, 1972b: 32).

Através da atomização, característica essencial das sociedades totalitárias, que desprovêem o indivíduo do seu grupo natural, e que destroem toda a estrutura orgânica natural, social e política, as pessoas, no totalitarismo, encontravam no Estado e no Partido o último refúgio, ou seja, o consumir da sua alienação como pessoas.

É curiosa esta imagem de Hannah Arendt porque, em verdade, ela foi aplicada por Marx à análise da alienação do proletariado <sup>206</sup> pela ordem económico-social «burguesa», e não foi Karl Marx mas sim Alexis de Tocqueville (1840) e Benjamin Constant (1846) <sup>207</sup> quem primeiro se apercebeu do perigo, no caso deles para a democracia liberal, da destruição da autonomia e da liberdade pessoais e dos grupos naturais da sociedade.

Ora, o fascismo radical alemão fez desta destruição o seu ideário <sup>208</sup>. Um Manual de Direito Constitucional da Alemanha Nazi <sup>209</sup>, citado por Reinhold ZIPPELIUS (1977: 372), expressava, preto no branco, os princípios desta atomização:

«(...) deviam desaparecer em particular os direitos de liberdade do indivíduo face ao poder do Estado (...). Não existe qualquer liberdade pessoal pré-estadual ou extra-estadual do indivíduo que o Estado deva respeitar. No lugar que era do indivíduo isolado, surgiu o camarada do povo, integrado na comunidade como membro, absorvido pela totalidade do povo político e inserido na acção colectiva. Neste sentido, já não há lugar para qualquer esfera privada e livre do Estado, que seja intocável e sagrada face à unidade política.».

Paulo OTERO (2002: 18) sistematiza assim este desaparecimento:

«(...) o totalitarismo comporta, antes de tudo, um fenómeno de estatização ou de estadualização do indivíduo e da sociedade, suprimindo a liberdade, procurando modelar a vida privada, a alma, o espírito dos destinatários do poder: o Estado totalitário pretende que a comunidade inteira se encontre totalmente integrada no Estado. Para o Totalitarismo, o Estado é tudo e tudo só tem existência no Estado.».

Por isso,

«assenta em quatro preferências estruturais: prefere a disciplina à justiça; a autoridade à liberdade, a obediência à consciência e, por último, a violência à tolerância.» (Paulo OTERO, 2002: 20).

<sup>206</sup> Cf., por exemplo, o Manifesto do Partido Comunista, em conjunto com Engels.

<sup>207</sup> Cf. Capítulo III deste trabalho para a análise destes dois autores e o seu contributo para o projecto democrático-liberal.

<sup>208</sup> Se o fascismo italiano e, em geral, os autoritarismos, são um estatismo, o nazismo ou nacional-socialismo é um racismo. Além disso, o povo, a comunidade nacional (*Volk*) são tudo, o indivíduo não existe: «tu não és nada; o teu povo é tudo» (A. Hitler).

<sup>209</sup> *Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches*, 2ª ed., Berlim, 1939: 361, citado por Reinhold ZIPPELIUS (1977: 372).

E consubstancia a realização de cinco princípios gerais (Paulo OTERO, 2002: 20)

que o autor desenvolve depois nas paginas seguintes até à página 42:

- 1) «Completa desvalorização do papel social e político do indivíduo que, transformado de sujeito em objecto, se acha totalmente subordinado e instrumentalizado à prossecução dos interesses do Estado;
- 2) ausência de pluralismo político, substituído por uma intolerante ideologia oficial do poder que, sendo proveniente de um partido único, se assume como verdade oficial do Estado;
- 3) controlo estadual de todos os meios de comunicação social, de toda a estruturas económicas, sociais e culturais, incluindo as forças armadas, para-militares e policiais;
- 4) permanente manipulação e mobilização social de massas num clima geral de irracionalidade, insegurança e violência;
- 5) fulanização do exercício do poder, através de um líder forte cuja vontade arbitrária vale como lei.<sup>210</sup>».

Da concepção do Estado-Nação, «decorre logicamente o desaparecimento de toda a vida autónoma, individual ou colectiva, fora do Estado. As relações entre os particulares e entre os grupos deixam não só de ser livres, mas também de ser exteriores ao Estado.» (Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER, 2001: 191). Conduz o Estado a «coincidir com a sociedade que abrange, até se identificar com ela» (J.-T. DELOS<sup>211</sup>), a organizar um «governo assente em campos de concentração» (Hannah ARENDT, 1982<sup>212</sup>).

E, como governo, o Totalitarismo é, ainda no dizer de Hannah ARENDT (1990<sup>213</sup>), uma nova forma a acrescentar às três que Aristóteles, Bodin e Montesquieu identificaram: a República, a Monarquia e o Despotismo. O Totalitarismo distinguir-se-á então pelo terror, tendo na ideologia o seu princípio, enquanto o da república seria a virtude, o da monarquia a honra e o do despotismo o medo.

<sup>210</sup> Veja-se como Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001, II: 195) caracterizam esta fulanização no racismo nazista: «O poder do Estado repousa apenas nas mãos do Führer. Ele é o juiz supremo do povo alemão; a legislação é a expressão da sua vontade; a administração obedece às suas ordens; as forças armadas estão colocadas sob o seu comando. (...). «Vós sois a Alemanha», diz Rudolf Hess a Adolph Hitler. «Quando agis, é a nação que age, quando julgais, é o povo (*Volk*) que julga.» ».

<sup>211</sup> Citado por Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001, II: 191).

<sup>212</sup> Idem: Ibidem.

<sup>213</sup> Idem: Ibidem.

### **3. Conclusão: Participação, Estado Absoluto, Estado Autoritário e Estado Totalitário**

Ao longo do presente capítulo, procurámos realizar um percurso que reconstituísse os principais momentos teóricos do Estado negador da participação dos cidadãos na construção da soberania e das suas formas, no horizonte da modernidade. Organizámos a análise tendo em conta, fundamentalmente: a origem do poder político, a sua estruturação em termos de regime, a sua atitude face à autonomia da Sociedade Civil, a sua tolerância ou intolerância face aos direitos individuais, a organização da Administração Pública e o papel do Funcionário do Estado face à Administração Pública.

Em linhas gerais, verificamos que a centralização do poder político e da administração pública, características comuns aos três regimes estudados, foram construídas ora pela destruição ora pela cooptação das poliarquias medievais, nos séculos XVI e XVII, e de tudo aquilo que elas representavam em termos de autarquia e de auto-governo, passando-se de um governo de territórios, de comunidades e de corporações, soberanos face ao Estado Pré-Moderno, para um governo anulador do pluralismo organizativo medieval ou, então, garante da sua autonomia, em troca de alianças de apoio político.

Ao longo dos Séculos referidos, tal governo teve de se «muscular» face aos diferentes interesses em conflito (basicamente, a nobreza contra a burguesia e as respectivas organizações), recorrendo à «importação» ou contratualização do poder papal para se «divinizar» e assim se impor a todos os sectores sociais. Nestes termos, o Estado Absoluto, do absolutismo monárquico de direito divino ou, noutros casos, de conciliação entre o poder espiritual e o poder temporal, foi um expediente de luta social da Nobreza contra a burguesia, emergente desde o Século XII, e consolidada já no Século XVII.

Desta consolidação da burguesia resultarão dois fenómenos de sentido contrário: 1) a radicalização do absolutismo nos Séculos XVII e XVIII; e, 2), a contestação ao poder monárquico, através da economia, pela expansão da actividade económica da burguesia, que conduziu à industrialização e ao reforço de poderes económicos intermédios, quase sempre aliados de poderes políticos autonómicos, de nível intermédio. Daqui resultou uma adaptação dos poderes monárquicos, ao longo do século XIX, que evoluíram para monarquias constitucionais ou para repúblicas, contemporizando ou dialogando mesmo com os novos poderes económicos e sociais, originários e originadores do liberalismo. Assim se consolidou o Estado Autoritário.

Mas, o Século XIX, traria um fenómeno novo, a par dos novos poderes intermédios do liberalismo. Trouxe, por um lado, a atomização dos indivíduos e

o seu desenraizamento orgânico, e trouxe, por outro lado, novos poderes intermédios, oriundos dos Sindicatos e das Federações e Uniões Sindicais, anunciadoras de um contra-poder de tipo novo ao Estado centralizado – as mobilizações de massas. É nelas que vai radicar o Estado Totalitário, como negador absoluto dos direitos individuais e da participação dos cidadãos no processo de construção da soberania.

Por isso, em verdade, nem o Estado Absoluto nem o Estado Autoritário anularam por completo as autonomias individuais e comunitárias. Para a sua continuação, foi-lhes exigida obediência aos poderes políticos e aceitação da ordem social e política, através de uma participação cooptativa, passiva ou activa, nos actos da Administração Nacional.

Já o Estado Totalitário, respondendo à atomização e desproprietarização das pessoas na sociedade industrial, retirou-lhes também o carácter de entidades políticas, a elas, às suas comunidades, e às suas organizações, destituindo-as da capacidade contratante, e obrigando-as, no mínimo, a uma participação cooptativa activa. Como escreve Paulo OTERO (2001: 35),

«O totalitarismo pressupõe, por isso, mesmo, um verdadeiro “regime de mobilização” ou de “participação forçada”, verificando-se que até a liberdade de permanecer em silêncio é recusada a cada indivíduo.

É mesmo possível afirmar que o Estado Totalitário não se basta com a mera obediência à lei, exigindo, simultaneamente, uma nova convicção ou um “zelo anímico” e, por outro lado, uma exteriorização pública dessa adesão íntima à nova ordem.».

Procuramos efectuar uma síntese da análise efectuada pela construção do Quadro I, que segue.

QUADRO I: Comparação entre o Estado Absoluto, o Estado Autoritário e o Estado Totalitário

	Estado Absoluto	Estado Autoritário	Estado Totalitário
Origem do Poder Político	Com base na força, no Direito Divino, na herança e no contrato social de interesses	Tomada do poder por um grupo organizado que procura legitimar-se perante a Sociedade Civil, através do plebiscito ou da concessão de benefícios sociais	Mobilização de massas e Revolução da qual resulta uma ordem social imposta
Origem do Poder Político	Estado Absoluto	Estado Autoritário	Estado Totalitário
Atitude face à autonomia da Sociedade Civil	Concessão formal de poderes explícitos a certos grupos e comunidades apoiantes do	Pluralismo e tolerância limitados nas esferas que não ponham em causa a lógica política e social do	Inexistência da Sociedade Civil e sua absorção pelo Estado

	Poder instituído	poder instituído	
Estruturação do Poder Político	Monarca Absoluto, apoiado em sectores tradicionais de interesses	Monarquias constitucionais ou chancelarias governativas, apoiadas em parlamentos com poderes diminuídos	Repúblicas populares, onde os parlamentos apenas servem para legitimar os actos dos governos, sendo os seus elementos propostos pelos líderes do partido único
Direitos individuais	Inexistentes na ordem jurídica. Passíveis de contratualização «ad hoc».	Consignados na Constituição e na Lei. Reconhecimento do direito à vida, à propriedade e à liberdade de iniciativa não-política.	Não existentes
Organização da Administração Pública	Centralizada com contratualização da concessão de determinados poderes às Comunidades «fiéis»	Burocracia funcional. Centralização com possibilidade de reconhecimento de autonomias locais e de delegação política e funcional	Burocracia fechada. Centralização absoluta da decisão política, funcional e organizacional
Papel do Funcionário do Estado	Executor e Servidor fiel. Informador da Administração	Burocrata. Representante legal, intérprete e executor competente da Lei	Servidor ideológico do Estado e seu informador permanente.
Tipo ideal de participação decretada	Cooptativa activa	Consultiva representativa e cooptativa, activa ou passiva	Cooptativa activa
Possibilidade de participação praticada	Por acção transgressiva oculta	Por interacção informal não declarada	Por acção transgressiva oculta
Educação para o Projecto de Sociedade	Inexistente. Apenas escolas e universidades monacais e Início das universidades burguesas nos Séculos XVI e XVII. Início de um sistema estatal no século XVIII	Apenas existente na contemporaneidade. Conformadora ideologicamente, socialmente elitista, essencialista, perenealista e hierarquizante mas compulsiva para a educação de base. Vias vocacionais bem definidas e precocemente. Currículo, Tempo escolar e métodos pedagógicos uniformes	Existente. Conformadora ideologicamente, socialmente elitista, essencialista, perenealista e hierarquizante mas compulsiva para a educação de base. Vias vocacionais bem definidas e precocemente. Currículo, tempo escolar e métodos pedagógicos uniformes
Administração da Escola	Assente na autoridade divina	Hierárquica e estratificante	Hierárquica e estratificante

## **CAPÍTULO IV**

### **O LIBERALISMO COMO TEORIA DO ESTADO DE SOBERANIA LIMITADA E COMO TEORIA DA PARTICIPAÇÃO REPRESENTATIVA**

#### **Síntese do Capítulo**

No presente capítulo, damos continuidade à análise do contributo das teorias políticas para a instituição da Sociedade e do Estado e para a modelização da participação, reflectindo sobre a emergência, natureza e consequências organizacionais do ideário liberal.

Procuramos caracterizar os vários liberalismos e estabelecer-lhes a suas implicações nos planos político, organizacional e participativo

#### **Sequência de tópicos do Capítulo IV**

1. Emergência histórica do liberalismo
2. O percurso histórico do liberalismo e a dinâmica liberal
  - 2.1. O liberalismo económico
  - 2.2. O liberalismo político clássico
    - 2.2.1. O Pré-liberalismo comunitarista de João Altússio
    - 2.2.2. O Liberalismo Aristocrático
    - 2.2.3. O utilitarismo Clássico
    - 2.2.4. O liberalismo dos direitos humanos
    - 2.2.5. O Ultraliberalismo
3. Características gerais do Estado Liberal Clássico
  - 3.1. O Estado Liberal como Estado de Soberania Limitada e como teoria da participação na eleição de representantes no Parlamento e nas organizações intermédias
  - 3.2. O Estado de Direito e o princípio da legalidade
  3. A soberania nacional
  - 3.4. A divisão de poderes
  - 3.5. Os direitos fundamentais dos cidadãos
  - 3.6. Racionalização e centralização administrativas.

#### **1. Emergência histórica do liberalismo**

Segundo Francisco VERGARA (2002: 3-4), o liberalismo é um projecto económico, social, político, cultural e religioso, cuja construção teórica se sistematiza a partir do início do Século XVII <sup>214</sup>, baseada na defesa:

- 1) da liberdade individual e do individualismo <sup>215</sup> contra a ideologia holista dos autoritarismos e dos totalitarismos, ideologia esta que «valoriza a totalidade social e negligencia ou subordina o indivíduo humano» (Louis DUMONT, 1983: 272);
- 2) da afirmação inequívoca do indivíduo e dos seus direitos e, por isso, também da Sociedade Civil face ao Estado;
- 3) da tolerância <sup>216</sup> e pluralismo de pensamento económico, social, cultural, político e religioso;
- 4) da liberdade de iniciativa, circulação e organização na acção civil;

<sup>214</sup>

Como veremos, o pensamento filosófico, social, cultural e religioso, contribuinte para o liberalismo, é anterior ao Século XVII, sobretudo o derivado da Reforma, da dessacralização das ciências, do experimentalismo científico, do sensualismo artístico, do humanismo da cultura, estando vinculado ao humanismo, ao naturalismo e ao experimentalismo renascentista dos Séculos XIV a XVI. Do mesmo modo, também a acção política no contexto dos diferentes poderes intermédios, baseados nas comunas, nas corporações, ducados e condados, herdados da Alta Idade Média, e no contexto da emergência, a partir do Século XIII, da nova classe burguesa, o são.

Porém, em termos de sistematização da teoria política, é no Século XVII que ela começa a desenvolver-se. Entre os principais contribuintes para o liberalismo inicial, neste século, entendemos dever referir: na Alemanha, João Althussius (1603) e Samuel Pufendorf (1672 e 1673); na Holanda, Hugo Grócio (1625) e Baruch Espinosa (1674 e 1677); na Grã-Bretanha, Oliver Cromwell (1653), Anthony Shaftesbury, autor da teorização do *Bill of Habeas Corpus* (1670) e John Locke (1690).

O movimento das ideias políticas liberais consolidar-se-ia ao longo dos Séculos seguintes. Parecem-nos de referir: na Grã-Bretanha, Bernard de Mandeville (1714), Henry Bolingbroke (1733 e 1738), David Hume (1738 e 1752), Adam Smith, (1759 e 1776), Jeremy Bentham (1776 e 1789), Edmund Burke (1789), James Mill (1821), John Stuart Mill (1848, 1859, 1861, 1863, 1869), Henry Sidgwick (1883, 1886 e 1891) e Georges Moore (1873-1958); na França, Francisco Voltaire (1740 e 1765), Charles de Secondat, Barão de Montesquieu (1748), Stephane Condillac (1754, 1756 e 1776), Cesare Beccaria (1764), Roberto Turgot (1775); António Caritat (Marquês de Condorcet, 1790), Emanuel Sieyès (1789 e 1792), Benjamin Constant (1806, 1814, 1815, 1819), Alexis de Tocqueville (1835, 1840 e 1856); na Alemanha, Christian Wolf (1758), Carlos Humboldt (1792), Emmanuel Kant (1781, 1784, 1785, 1795), Guilherme Hegel (1821 e 1836) e Robert Michels (1912); nos EUA, Thomas Jefferson, Alexander Hamilton e James Madison (1787), Milton Friedman (1980 e 1982), John Rawls (1971); Robert Nozick (1974); na Áustria, Joseph Shumpeter (1927, 1942 e 1946) e Friederick Von Haiek (1974).

<sup>215</sup>

Com efeito, os dois conceitos andam correlacionados, como veremos, na formação sócio-política da modernidade. Esta relação emerge desde os alvares da modernidade mas afirma-se particularmente com os estudos sobre a economia política associada à valorização dos egoísmos utilitaristas como motores de progresso económico e social (Anthony Shaftesbury, 1711; Bernard de Mandeville, 1714; Adam Smith, 1759). Depois, no início do Século XIX, esta relação é elevada por Benjamin Constant (1819) e por Alexis de Tocqueville (1835) à categoria de fundamentação sociológica da natureza da organização política liberal democrática, porque exigida pela «liberdade dos modernos» contra a «liberdade dos antigos» (Benjamin CONSTANT, 1819), pela igualdade de condições face à perda do «tutor» do autoritarismo (Tocqueville, 1835), e porque «valor cardinal das sociedades modernas» (Louis DUMONT, 1983: 28).

<sup>216</sup>

Embora o apelo inicial tenha sido de John Locke, em *Carta sobre a Tolerância*, é de salientar que Francisco VERGARA (2002: 5-6) refere que o uso do termo «liberal» aparece em Espanha, aquando das invasões napoleónicas, para designar «(...) les mesures qu'ils proposaient (Jefferson et Turgot), telle l'abolition de l'esclavage, des corvées, de la torture, etc., étaient ressenties comme *généreuses* (qui est le sens initial du mot «libéral (...)).».

- 5) da propriedade e da segurança individuais;
- 6) do direito à vida e à inviolabilidade física;
- 7) da valorização dos egoísmos e dos interesses pessoais como motores da iniciativa e das relações sociais <sup>217</sup>;
- 8) da prevalência da Sociedade Civil sobre o Estado, prevalência constituída a partir da construção de uma ordem social acordada, instituída ou consentida pelos membros da Sociedade que, para o efeito, instituem o Estado e a sua organização, plasmando-a numa Declaração de Direitos e de Deveres recíprocos;
- 9) da separação entre assuntos políticos e assuntos civis, salvaguardando o máximo de liberdade de iniciativa e de organização por parte da Sociedade Civil e prevendo o mínimo de intervenção do Estado (Estado Mínimo) nos assuntos civis (economia, religião, cultura, relações sociais, educação, etc.); e
- 10) da consagração dos direitos naturais do homem como direitos fundamentais (vida, propriedade, segurança, liberdade de iniciativa, expressão, organização, actividade económica, cultural, social, religiosa, etc.) para que a organização social se baseie na competição e coordenação entre interesses, valores e ideias, de modo a que os «melhores» e mais bem apetrechados conduzam os destinos da Sociedade, e, por isso, possam também vir a ser seleccionados para dirigentes do Estado;
- 11) da regulação social a partir desta competição na qual o Estado deverá intervir o menos possível, permitindo assim a harmonização natural dos interesses.

A construção teórica do movimento de ideias subjacente ao liberalismo, e também ao futuro Estado Liberal <sup>218</sup> é contemporânea, e também sucedânea, da

<sup>217</sup>

Michel TERESTCHENKO (58-60) considera que esta valorização está na origem do liberalismo económico, origem, por sua vez, de todo o liberalismo político, e que atravessa praticamente toda a história ocidental e expressa: 1) no «amor de si» e da «*libido sentiendi*» da *Cidade de Deus* (426 d.c.), de Santo Agostinho, no Século V, comungados por Blaise PASCAL (1656) e por Pierre NICOLE (1679); 2) na defesa do luxo e dos desejos e interesses dos ricos como processo de ajuda aos pobres, feita no Século XVII por moralistas protestantes como Pierre JURIEU (1686) e Isaac PAPIN (1688) e, no Século XVIII, por Bernard DE MANDEVILLE, na sua *Fábula das Abelhas* (1714); 3) na exaltação do valor das paixões e dos interesses como motores de motivação e de articulação nas relações sociais, feita por sensualistas como David Hume (1748) e por materialistas como Helvetius (1758) e Holbach (1772); e, 4), na construção teórica, por Adam SMITH (1776) de uma sociedade de mercado, baseada na defesa dos interesses egoístas e das paixões individuais, e auto-reguladora de si própria pela harmonização natural dos interesses, pressupondo uma igualdade de competição e de possibilidades entre os homens e uma limitação quase total do papel do Estado como regulador das relações sociais, em substituição das teorias contratualistas apresentadas por Thomas HOBBS (1652), por John LOCKE (1690) e por Jean-Jacques ROUSSEAU (1762). É de salientar que, quase meio século depois, Benjamin CONSTANT (1819), já no contexto da construção teórica de um liberalismo democrático, defenderá o comércio não só como substituto da guerra mas também como substituto parcial do Estado na construção da ordem social (Cf. Benjamin CONSTANT, 2001, «*A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*»).



instituição do Estado Moderno e é uma das consequências das lutas económicas, sociais, políticas, culturais e religiosas<sup>219</sup> que, principalmente ao longo do século XVI

218

Torna-se assim necessária a distinção entre Liberalismo e Estado Liberal, entendendo-se por aquele a corrente das ideias, diversas, e por este o resultado da organização político-administrativa correspondente ao período mais marcante da realização das ideias (António S. FERNANDES (1992 (5-41); António FRANCISCO de SOUSA (1995: 149 – 152); Georges BURDEAU (s.d.:10, enquanto portador do ideário da democracia liberal e dos fundamentos da participação representativa. Os três autores referidos identificam, para este tipo de Estado, o período 1770- 1918. António FRANCISCO de SOUSA (1995: 149 – 152) divide-o mesmo em três fases. A primeira, a da «Revolução Atlântica», que se inicia em 1770, com a guerra da independência dos EUA e que terminou com o desterro de Napoleão para Santa Helena, e que se caracteriza pela definição legal dos seis princípios básicos do liberalismo, como veremos adiante. A segunda é a fase denominada de «Restauração», um movimento contra os excessos da Revolução Francesa, que vai até à Revolução de Julho de 1830, em França, e que é caracterizado por um regresso a um estado central forte mas respeitando as assembleias representativas. Mas que também é uma fase atravessada por outros movimentos liberais que até dão origem a estados como a Bélgica e a Holanda. E a terceira fase inicia-se em 1830, atingindo o seu auge em 1848, revelando o esplendor da burguesia e do capitalismo a que se vão opor, a partir de então, os sindicatos e partidos socialistas emergentes. No entanto, da nossa análise não resulta que este período corresponda nem à construção nem à implementação de uma ideologia Liberal mas antes de uma ideologia democrático-liberal, dado que muitas das características invocadas para o período são próprias do ideário democrático, designadamente a igualdade perante a lei e a centralização como sua garantia.

219

O liberalismo inglês, designadamente o de John Locke, foi originado pelo movimento contra o absolutismo inglês dos Stwarts, na segunda metade do século XVII, afirmando e reivindicando a manutenção e a extensão dos direitos que os nobres viram reconhecidos por João Sem-Terra, em 1215.

Porém, o liberalismo inglês vai muito mais longe, prolongando-se, na sua forma clássica, até finais do século XIX, e tendo como principais referenciais teóricos, na Grã-Bretanha: o liberalismo económico, originado pelo pensamento (1776) de Adam SMITH (1723 – 1790), introduzindo com a sua teoria da sociedade de mercado e da harmonia natural dos interesses; e o liberalismo utilitarista de Jeremy BENTHAM (1748 – 1832), de James MILL (1773 – 1836), e de John STUART MILL (1806 – 1873), filho de James Mill.

Mas o liberalismo utilitarista, enquanto princípio governativo, tende para o princípio da utilidade, isto é, para a satisfação dos interesses e do bem-estar do maior número de pessoas, o que representa uma ruptura com o liberalismo Adamsmithiano da harmonia natural dos interesses, baseado na livre iniciativa e na livre-concorrência, e uma aproximação aos ideais democráticos da igualdade.

Em França, país onde o absolutismo só foi apeado do poder, em 1789, com a tomada da fortaleza da «Bastille» e a consequente deposição da Monarquia, na figura de Luís XVI, também existiram dois movimentos de pensamento liberal: um, anterior à Revolução, e baseado em John Locke, com Carlos de Secondat, mais conhecido por Barão de Montesquieu (1689 – 1755) e Claude-Adrian HELVETIUS (1715 – 1771), preconizando a separação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o primeiro, e do valor da experiência, do prazer e do bem-estar, o segundo; outro, um movimento intelectual de reacção contra o «Terror» e absolutismo, designadamente jacobinista, saídos da Revolução Francesa (1789 – 1798), contra o imperialismo napoleónico (1802 – 1830), e ainda contra os ideais da democracia participativa de Rousseau (1762), que haviam inspirado a aspiração à igualdade, enquanto ideário da Revolução. Este segundo movimento é identificado por isso com o movimento da «Restauração da Monarquia», tendo como principais teorizadores Emanuel SIEYÈS (1748 – 1836), Benjamin CONSTANT (1767 – 1830) e Alexis de TOCQUEVILLE (1805 – 1859).

Na Alemanha, as ideias liberais, enquanto projecto político datam de 1603, início da teorização da autonomia dos lander e das cidades alemãs, com João ALTÚSSIO (1557 – 1638), mas afirmam-se essencialmente em 1792 na obra *Ideias para um Ensaio sobre os limites da Actividade do Estado*, de Wilhem von HUMBOLDT (1767 – 1835).

Embora confrontado, a partir da segunda metade do século XIX, com: os ideais e reivindicações do movimento operário; com as teorizações do materialismo histórico de Marx e Engels; com os movimentos socialistas democráticos; e ainda com a doutrina social da Igreja Católica, nem por isso a teoria liberal ou teoria da democracia constitucional, no dizer de Norberto Bobbio (1989, *Liberalismo y Democracia*), perdeu força, transformando-se, ao longo do século XX, estrategicamente, em teoria da democracia liberal ou democracia de elites, fundamentadas na teoria da sociedade de mercado e da livre concorrência, em alternativa à democracia social e à democracia participativa,

e primeira metade do século XVII, convulsionaram a Europa <sup>220</sup> (Antoni JUTGLAR, 1973: 397-418; Georges BURDEAU, s.d.: 15-36; Norberto BOBBIO, 1989:21-26; Samuel EISENSTADT, 2000: 15-27; Luc FERRY, 2002: 41-42).

Sobretudo na Grã-Bretanha, na Holanda, na Bélgica, na Dinamarca, na Alemanha, na França e na Suíça, foi-se construindo uma nova ordem política, social, económica, religiosa e cultural que, ao valorizar a capacidade racional do ser humano e reconhecendo-lhe capacidade de auto e de co-determinação, lhe colocou nas mãos o poder-dever de dirigir os seus destinos, em vez de os receber passivamente dos representantes de Deus, mas conservando Deus e o humanismo cristão como guias, apesar das diferentes e conflituosas leituras das suas mensagens <sup>221</sup>.

O liberalismo é igualmente, de acordo com o pensamento dos mesmos autores, o resultado de um equilíbrio acordado entre os representantes dos diferentes grupos de interesses e poderes construídos a partir do início do século XIII <sup>222</sup>, e os monarcas herdeiros / usurpadores / substitutos do poder espiritual até então agregador dos Estados e das Sociedades, que havia dominado a Europa entre os Séculos IX a XIII daquela Idade da história europeia, na sequência da instauração da Dinastia Carolíngia, iniciada em 814 D.C. <sup>223</sup>.

Garantindo uma autonomia económica, política e religiosa relativa face ao poder do Monarca unificador, os representantes daqueles poderes impuseram a instituição de uma ordem política, económica e social que, por um lado,

---

saídas da síntese entre o socialismo democrático e a democracia rousseauiana, para emergir de novo em força, a partir de 1974, após o «Estado Providência» (1946 – 1974) e após a «Guerra Fria» (1961 – 1986). Esta reemergência do liberalismo inicia-se com o Prémio Nobel da Economia, Friederick Von Haieck, dando força ao «Reaganismo» e ao «Thatcherismo» no sentido de preparar o derrube do muro de Berlim, em 1989, e dar início a uma nova «internacional» do liberalismo, a «globalização».

<sup>220</sup> A respeito destas lutas, escreve António Francisco de SOUSA (1995: 145- 146): «No plano social e político assistiu-se a uma intensa luta de classes entre, por um lado, o povo e a já forte burguesia e, por outro, a nobreza e o clero, luta que gerou um grande descontentamento por parte dos menos favorecidos – a generalidade da população – seguido de um forte desejo de mudanças radicais.»

<sup>221</sup> É assinalado por vários autores o contributo das utopias religiosas para o novo espírito do liberalismo, não só do Europeu como do do «*Mayflower*». Tais contributos encontram-se, designadamente, em Thomas Campanella (1568- 1639), com *A cidade do Sol*; em Thomas Morus (1478- 1535), com *A Utopia*; e em Erasmo de Roterdão (1467- 1536), com *Elogio da Loucura*, como também nos movimentos da Reforma, sobretudo através de Martinho Lutero (1483- 1536), na Alemanha; de João Calvino (1509- 1564), na Suíça; e de Thomas Morus na Inglaterra. Através destes dois movimentos, consagram-se os ideais da liberdade e da autonomia individual na compreensão e adesão à fé e à religião, ao mesmo tempo se afirmando que esta deve estar ao serviço da justiça social e da boa organização do Estado e da Sociedade. Cf. Particularmente Georges BURDEAU (s.d. 10-20).

<sup>222</sup> Norberto BOBBIO, (1989: 12 ) localiza o início deste processo na Grã-Bretanha, onde o Rei João-Sem-Terra teve de negociar, em 1215, com os nobres guerreiros e cavaleiros, um conjunto de privilégios consignados no documento *Magna Carta*.

<sup>223</sup> Com efeito, o primeiro império europeu (no século IX) de que foi principal representante o imperador Carlos Magno, e tendo como centro a França, só foi possível graças à articulação entre o poder temporal do imperador e o poder espiritual do papado: «(...) le caractère sacré de la royauté ne provient plus du sang (origine divine des familles royales paiennes) mais de l'onction (autorité religieuse: «par la grâce de Dieu»). La conception impériale de CHARLEMAGNE ne se relie pas à la tradition césarienne, mais à une combinaison de paganisme et de christianisme. (...). Le Pape décerne la dignité impériale en tant que «*translator imperii*». En tant que tuteur de l'église, CHARLEMAGNE revendique la direction suprême de l'État et de l'Église (théocratie). Il a le devoir de veiller sur l'Église à cause de la fonction royale dont il est investi.» ( Cf. Pierre MOUGENOT, 1968: 122).

salvaguardava a unidade do Estado, instituído também graças ao «consentimento» deles <sup>224</sup>, e que, por outro lado, lhes garantia o usufruto das suas propriedades e bens, segurança, liberdade de iniciativa e autonomia na administração dos territórios, comunidades, organizações e corporações, face ao monarca.

Este pré-liberalismo representaria pois uma ordem social inicial de liberdade e de autonomia comunitárias <sup>225</sup> face ao Monarca e seu Estado Central, liberdade e autonomia que estes, ao longo dos Séculos XVI a XVIII, com a construção do Estado-Nação e com a centralização do «poder real» foram tentando aniquilar - de vários modos, e por períodos diferenciados, conforme os países -, quer pela força e pela coerção quer pela racionalização e burocratização da vida económica, política, social, cultural e religiosa, dando assim origem ao Estado Absoluto <sup>226</sup>.

Como acentua Georges BURDEAU (s.d.: 17- 23), o desenvolvimento do Liberalismo, enquanto teoria política e social, veio a impor-se porque, primeiro, se construiu sobre as ruínas religiosas e sócio-políticas do mundo greco-cristão, a partir da afirmação da liberdade e da razão humana, sobretudo graças ao «cisma» e ruptura religiosos operados pela Reforma Luterana e Calvinista, contexto em que «a reforma aparece como a própria escola do individualismo» (Georges BURDEAU, s. d.: 20) e a liberdade como «libertação em relação a toda autoridade temporal externa ao homem» (IDEM: 21).

Porém, o liberalismo é devedor também da autonomia da razão humana construída pelos movimentos humanistas, científicos e sociais do Renascimento, entre os quais: a valorização da experiência e do naturalismo, por Francis Bacon; a aquisição do método científico por Galileu; a destruição do mito do mundo ordenado, finito e fechado por Copérnico e Galileu; a autonomização do sujeito pensante por Descartes; e a autonomização do sujeito moral por Espinosa.

<sup>224</sup> Este conceito não significa essencialmente aceitação do poder instituído mas, sobretudo, acordo no processo da instituição desse mesmo poder, no seu exercício e no seu controlo. É nestes sentidos que John Locke cria o conceito: «O único meio por onde qualquer se priva da sua liberdade natural, e se liga à sociedade civil, é convindo com outros homens em se juntar e unir com eles em sociedade civil, a fim de haver segurança, paz, e sossego entre eles, e obterem um gozo seguro das suas propriedades, e uma segurança maior contra qualquer que não pertence à mesma sociedade. (...)».

Porquanto, quando qualquer número de homens estabelece com consentimento de cada indivíduo uma sociedade civil, eles por esse facto constituem essa sociedade como um corpo com poder de obrar como tal, o que é unicamente pela vontade e determinação da maioria; porquanto, sendo o consentimento dos seus indivíduos unicamente o que dirige a sociedade, que é um corpo só, se mova para aquela parte para onde a força maior o conduz, a qual é o consentimento da maioria: do contrário, é impossível poder obrar, ou continuar a ser um corpo, uma comunidade, em que consentiu cada indivíduo que entrou nela; portanto, todos estão obrigados em consequência desse consentimento a ser governados pela maioria.» Cf. John LOCKE, 1999: 89).

<sup>225</sup> Norberto BOBBIO, 1989, Cap. IV, «*La libertad Contra el Poder*», pp. 21 – 26, deixa clara esta ideia, já asumida na primeira metade do Século XIX por Jeremy Bentham, de que «Hay una acepción de libertad, y es la acepción preponderante en la tradición liberal, de acuerdo con la qual «libertad» y «poder» son dos términos antitéticos que denotan dos realidades contrastantes entre ellas y por tanto incompatibles: (...)».

<sup>226</sup> É de notar, porém, que o Estado em que o Absolutismo menos durou foi o da Grã-Bretanha (1648 - 1688), precisamente aquele onde os poderes intermédios e o da burguesia emergente eram mais fortes.

Estes dois conjuntos de contributos fortaleceram a capacidade de invocar direitos próprios, aproveitados por muitas comunidades e poderes intermédios para se imporem face aos monarcas.

Na Grã-Bretanha, e no final do Século XVII <sup>227</sup>, sob a influência teórica de Cromwell (1648) e de John Locke (1690), os diferentes poderes intermédios venceram relativamente, na sua luta contra os monarcas absolutistas, instituindo assim o Estado Liberal Clássico, de natureza aristocrática, oligárquica e semi-feudal <sup>228</sup>, que lhes possibilitou negociarem com o monarca respectivo a construção política, económica e social do Estado, na base da criação dos Parlamentos e da representação dos diversos interesses aristocráticos e oligárquicos na elaboração das leis e influência das políticas governativas <sup>229</sup>.

No Continente Europeu, os Monarcas Absolutos e o Estado Central limitaram, em grande parte, e pelo menos até meados do Século XVIII, a ascensão dos ideais liberais e a consolidação dos respectivos contra-poderes intermédios, controlando-os quer pela força quer pela via da regulamentação da liberdade de iniciativa e civil, através de um processo de racionalização e de burocratização da organização económica, política, social, cultural, educacional e religiosa.

Porém, também na Europa Continental a expansão do comércio, da ciência e da técnica deram à burguesia emergente o poder e as condições necessárias para vir a «impor», a partir do Século XVIII, novas dinâmicas nas relações económicas, sociais e políticas a que os Monarcas e a classe social que os sustentava não puderam resistir, tal como acontecera na Grã-Bretanha, mais de um século antes.

Daí à exigência de espaços de liberdade económica e civil e de participação na definição do poder político foi um passo, tal como acontecera na Grã-Bretanha com a instituição do Parlamento, mas que, fora deste país, só se operou através da ruptura com o poder instituído, começando por afirmar-se nas colónias Inglesas da América do Norte, a partir de 1775 <sup>230</sup>, para se expandir para a Europa Continental, através do movimento teórico que deu origem à Revolução Francesa, em 1789.

<sup>227</sup> Mais propriamente com a Revolução de 1688, a que John Locke dá consistência teórica com o seu *Tratado sobre o Governo Civil*, de 1690.

<sup>228</sup> Característico desta semi-feudalidade é o facto de John Locke, em 1690, considerar normal a escravatura e a censura. Cf. John LOCKE, 1999: 77- 87).

<sup>229</sup> Mesmo na França absolutista de Luís XV e de Luís XVI, as leis tinham de passar pelo *Parlement* (órgão jurisdicional), para serem ratificadas ou devolvidas pelos parlamentares, que eram os nobres. O acto de ratificação consistia no registo das leis e dos regulamentos; o acto da recusa consistia na sua devolução ao Rei. O impasse só era ultrapassado com a presença do Rei no Parlamento para justificar os actos legislativos e regulamentares. Por isso, uma das principais causas da Revolução Francesa terá sido a perda de privilégios pelos nobres, quando Luís XV, em 1771, suprimiu o *Parlement* e Turgot, em 1775, lançou o imposto sobre os prédios rústicos. Cf. António FRANCISCO de SOUSA, 1995, *Fundamentos ...*, cit., p.147.

<sup>230</sup> Ano do início da guerra que 13 Colónias da Grã-Bretanha na América do Norte (Virginia, Massachussets, Maryland, Connecticut, Rhode-Island, New York, New Jersey, New Hampshire, Delaware, North Carline, Soud Caroline, Pensilvania e Georgia) travaram contra os colonizadores ingleses, e que, sob o comando de George Washington, de Lafayette e de Rochambeau, se constituíram, em 1776, numa república federal a que chamaram Estados Unidos da América (EUA),

E, segundo Norberto BOBBIO (1989: 13), o liberalismo, enquanto teoria política, nasceu tão muito mais cedo (em 1690, com John Locke) na Grã-Bretanha que no Continente, porque ali o absolutismo foi apenas transitório e com muitas revoluções pelo meio (1629 – 1688), e também porque o mesmo liberalismo se vinha construindo desde 1215, ano em que João-Sem-Terra acordou, mediante a *Magna Carta*, com os nobres, a permanência no poder como seu representante em troca da outorga de direitos políticos, sociais e de propriedade àqueles, ou como o autor citado escreve, de

«faculdades e poderes que serão chamados nos séculos posteriores «direitos do homem»» e que «são reconhecidos com o nome de «liberdade» (libertates, franchises, freedom), ou seja, de esferas individuais de accção e possessão de bens, protegidas face ao poder do rei.».

Por outro lado, como acentua Antoni Jutglar, o progresso económico ocorrido na Grã-Bretanha no século XVI, a par da secularização do poder político, também operada ao longo deste século, criou as condições para um diálogo de poderes consolidados a par da libertação da Sociedade Civil face ao poder eclesiástico. E o autor acrescenta que, na realidade, as guerras civis, de 1629 a 1688, nada mais são do que uma crise de luta e amadurecimento dos diferentes poderes que vão constituir, a partir de 1688, o liberalismo parlamentar inglês, contra o governo absolutista dos Stwarts. Daí que, segundo o mesmo autor, a Grã-Bretanha levasse, em 1700, cem anos de avanço de progresso económico e tecnológico sobre o continente europeu, justificando assim também a sua produção teórica rumo ao liberalismo.

A ideia parece-nos ignorar a realidade da Alemanha, bastante semelhante à Inglesa, ainda que com diferente produção teórica (Cf. Antoni JUTGLAR (1973: 402).

## 2. O percurso histórico do liberalismo e a dinâmica liberal

Radizando na reivindicação da autonomia e da liberdade individuais, fundadas na autonomia civil, racional, moral e religiosa do ser humano, legada pela emancipação renascentista, mas reclamando-se também representante ideológico do egoísmo e dos interesses próprios ao estado de natureza, que Hobbes, Locke, Rousseau e Kant quiseram conciliar com a associação civil e a fundação do Estado Moderno, o liberalismo constituiu e constituiu-se num projecto de liberdade e de

---

declarando a independência, e continuando a lutar por ela até que a Coroa britânica a reconheceu, em 1783. A primeira Constituição Federal foi então proclamada, em 1787, englobando os referidos 13 Estados. Ao longo do século XIX, outros 32 Estados se lhes associaram, tendo sido conquistados ao México os Estados do Texas, do Novo México e da Califórnia.

reivindicação, para o cidadão e para a Sociedade Civil, do estatuto de parceiros e outorgantes na constituição das ordens social, cultural, religiosa e política, através da negociação do contrato social e da observação e controle vigilantes do exercício do Poder Político e da salvaguarda ou garantia dos direitos dos indivíduos e da Sociedade Civil.

Nesta perspectiva, o liberalismo apresenta-se-nos, ao longo dos Séculos XV a XVIII, como um projecto de luta contra todos os absolutismos dos séculos anteriores e dos desses séculos: o religioso, o moral, o social, o cultural, o dos costumes e o político. E a favor do maior espaço possível de autonomia e de liberdade para os indivíduos, para os grupos e para a Sociedade Civil, no seu todo, afirmando o princípio base de toda a participação: a liberdade, a capacidade negocial, a capacidade contratante e a capacidade outorgante.

O que é que tornou estas capacidades necessárias? A necessidade de liberdade exigida pelas dinâmicas económicas e sociais geradas na Europa a partir do advento do comércio, ou seja, o interesse económico, que desencadeou a luta pela preservação de domínios e margens de liberdade variada, quase sempre assente na posse da propriedade e do capital financeiro e da reivindicação do auto-governo das comunidades. Daí que se revelasse desde logo necessária a partilha de poderes e o controle do exercício do poder de domínio do Estado, como garantia de preservação daquelas margens de liberdade ou, como teorizaram Cromwell, Locke, Bolingbroke e Montesquieu, o equilíbrio de poderes e a liberdade de acção no interior dessas margens de liberdade.

Tais margens de liberdade variada diversificaram a elaboração teórica do liberalismo. Se ele resulta da defesa do interesse político e económico dos grupos privilegiados perante a centralização do poder real, a reflexão sobre a organização económica e sobre a organização política da Sociedade e do Estado são as primeiras a emergir. Na vertente política, com Althússius, Cromwell e Locke. Na económica, com os fisiocratas, com Bernard de Mandeville e com Adam Smith.

Nestes termos, a pluralidade do liberalismo manifestar-se-á, antes de mais nada, pela área de reflexão teórica, sendo comum falar-se de liberalismo económico (organização da economia, com prevalência desta sobre o Estado), de liberalismo político (organização do poder político e da suas relações com a sociedade civil) e de liberalismo social (ideias sobre os costumes, a cultura, a comunicação social, a religião, a educação, a igualdade social, a igualdade de oportunidades, etc., prevalecendo o pluralismo, o conservadorismo e a tolerância.).

Em segundo lugar, a pluralidade dos liberalismos manifestar-se-á face à igualdade entre os cidadãos, evidenciando-se: um liberalismo oligárquico, tradicionalista e classista (Locke, Smith, Burke, Montesquieu, Pareto, Shumpeter), dentro dos parâmetros de intervenção limitada do Estado na Sociedade Civil, e um

liberalismo propiciador de condições essenciais de acção social a todos os cidadãos, próprio de um Estado Pré-democrático, embora sem corrigir as desigualdades entre os mesmos cidadãos <sup>231</sup> (Turgot, Condorcet, Constant, Tocqueville, S. Mill, Keynes, Rawls).

Em terceiro lugar, e no plano político, consideraremos ainda a possibilidade e âmbito da participação ou contribuição dos cidadãos para a construção da soberania e da regulação social, operacionalizando-se na valorização da participação nas decisões e na valorização da descentralização e do associativismo como modelos de organização mais próximos dos cidadãos. Neste caso, graduaremos o liberalismo em: liberalismo de representação oligárquica e elitista, em que só os representantes dos grupos e corporações participam nas decisões (Locke, Montesquieu e Hegel); liberalismo de participação na eleição dos órgãos governativos nacionais (Sieyès, Constant, Mill, Shumpeter), acompanhado de uma opinião pública forte e interventiva; e liberalismo democrático, procurando conciliar a autonomia da sociedade civil, através da regionalização, da descentralização e do associativismo, com os poderes de coordenação do Estado Central em cujos órgãos governativos todos os cidadãos em condições de votar devem participar, para lá da dinamização da opinião pública e das suas diversas manifestações.

Em quarto lugar, e no plano económico, consideraremos a liberdade de iniciativa, a regulação da acção social e os apoios económicos ao investimento e à concorrência. Emergem então os seguintes tipos: 1) o liberalismo económico radical dos Séculos XVIII, XIX e XX, até ao final dos anos 40 e, de novo, a partir de meados da década de 70 deste século <sup>232</sup>, expressando-se no neo-liberalismo e no Ultraliberalismo, caracterizados pela defesa da intervenção mínima do Estado <sup>233</sup> e pela crença na auto-regulação social e económica do mercado, que regularia a produção e a troca, a partir das necessidades e complementaridades das diferentes

<sup>231</sup> Exemplificando com o acesso à Escola, pelos alunos portugueses, uma medida deste tipo foi tomada, por exemplo, logo em 1974, através da acção social escolar. Por ela se garantiu uma igualdade natural de oportunidades entre os alunos, possibilitando: aos residentes longe da Escola, transportes escolares; aos mais pobres economicamente livros, material escolar e refeições. Porém, só muito mais tarde, 18 anos depois (Decreto-Lei 319/91), se teorizaram os mecanismos de construção de uma igualdade real de oportunidades face à Escola e ao Currículo, pela previsão de meios de diferenciação cultural, pedagógica e curricular.

<sup>232</sup> Como referimos no Capítulo I, o movimento neo-liberal desencadeia-se primeiro no plano económico, na sequência da crise petrolífera de 1973, e logo depois no plano político, e também nos dois países antigamente pioneiros no liberalismo – a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América com, respectivamente, o «MargarethTatcherismo» e o RonaldReaganismo». No plano económico, a crise petrolífera conduziu os grupos económicos e as empresas, sobretudo as multinacionais, a reivindicarem maior flexibilidade legal de actuação e menores impostos. No plano político, e naqueles dois países, os Partidos Republicanos (conservadores) começaram a defender a limitação do investimentos público, a flexibilidade no trabalho, o pluriemprego, a flexibilização dos contratos de trabalho, a adhocracia, a menorização dos encargos do Estado com a Segurança Social, etc.. No Plano teórico, são de salientar os contributos de Robert Nozick, de Milton Friedman e de Friederich Hayek, como fundamentação do neo-liberalismo e, numa perspectiva de justiça social, de John Rawls.

<sup>233</sup> Esta é a tese central de Robert NOZICK em *Anarchie, État et Utopie*, Paris, Puf, 1988, retomando as teses de John Locke e Adam Smith.

especializações e produções, da «harmonia natural dos interesses» <sup>234</sup>, da livre concorrência e da «mão invisível do mercado» <sup>235</sup>, de modo a garantir o funcionamento da ordem natural da competição e da lei da oferta e da procura; e 2) o liberalismo económico moderado em que o Estado intervém para estabelecer: limites ao uso dos recursos naturais, limites entre a acção a cargo do Estado e a acção a cargo da Sociedade Civil <sup>236</sup>, limites aos monopólios, limites à relação entre oferta e procura, incremento dos meios de circulação de bens (redes de transportes), regulamentos anti-monopólios, ordenados mínimos, garantias de segurança e higiene no trabalho, limites aos despedimentos, horários máximos de trabalho, regimes de protecção social, etc. .

A partir de Locke, dos Fisiocratas e de Adam Smith, o liberalismo fez o seu percurso até ao fim da Segunda Guerra Mundial, como que adormecendo, na Europa Continental Democrática, entre 1946 e 1990, e suavizando-se, sob a forma de Social-Democracia, recuperando assim os germens do Estado Providência, iniciado em meados do Século XIX, em França e na Alemanha, sob a influência dos ideais socialistas e sociais-democratas. Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, o liberalismo esteve sempre em vigília e acção militantes, saindo de cena, entre 1950 e 1974, apenas em termos de discurso.

No plano económico, o liberalismo gerou a acumulação de riqueza e de poder (político e cultural), por uns poucos, e a miséria da maior parte dos trabalhadores, revelando-se a intervenção do Estado absolutamente necessária em termos de protecção social, logo a partir de meados do Século XVIII, bem patente na defesa dela fizeram TURGOT e CONDORCET.

No plano político, o liberalismo evoluiu:

- da teorização da separação dos Poderes Legislativo e Executivo por Cromwell (1653) e por Locke (1690) para a da separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial <sup>237</sup>, por Bolingbroke (1738) e por Secondat (Barão de Montesquieu, 1748);

<sup>234</sup> É também a tese de Friederich von HAYEK, 1980, 1982 e 1983, *Droit, Législation et liberté*, I, II e III Vols., Paris, PUF, para quem a «ordem espontânea» deve prevalecer sobre a ordem metafísica e abstracta, num regresso à filosofia das complementaridades e articulações da livre-troca, teorizada por Adam SMITH, 1999, *Riqueza das Nações*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp.93-105, original, 1776)

<sup>235</sup> Tal como a anterior, a expressão é de Adam Smith, adoptada também por Hayek.

<sup>236</sup> Neste sentido, deve dizer-se que o projecto liberal, sobretudo na Europa Continental, sempre fez da Educação, uma tarefa e um projecto maioritariamente a cargo do Estado (Condorcet, Jefferson e Humboldt) e, quando não, contratualizado com particulares mas com responsabilidade de controle por parte do Estado. Enquanto que na Grã-Bretanha e nos EUA se seguiu uma via mais liberal, não intervindo o Estado na regulação da educação, da iniciativa maioritária da Sociedade Civil.

<sup>237</sup> LOCKE teorizou quatro poderes mas não integrava neles o judicial: o poder legislativo, o poder executivo, o poder federativo e o poder de prerrogativa. Entendeu pelo primeiro a capacidade para «fazer leis fixas e estabelecidas, promulgadas e conhecidas pelo povo»; entendeu pelo segundo, «um poder permanente que cuide da execução das leis em vigor»; pelo terceiro, fazer a guerra e a paz, fazer alianças, estabelecer negociações com «pessoas ou comunidades políticas alheias»; e pelo quarto, agir no interesse público segundo os ditames da discricção, «sem esperar as ordens da lei». Cf John LOCKE (1999: 111-136). Talvez se encontre neste poder de prerrogativa a origem dos poderes discricionários



- de uma concepção aristocrática, restrita e corporativa de parlamento e de governo (Locke, 1690, Montesquieu, 1742 e Burke, 1789), eleitos por poderes intermédios, para uma concepção de Parlamento e de Governo, representantes da Soberania Nacional, eleitos por uma base alargada da população, embora de base censitária, isto é, o eleitor tinha de ser detentor de propriedade própria para poder votar (Sieyès, 1792; Constant, 1819; Mill, 1863) <sup>238</sup>;
- de um controle social do parlamento e do governo por poderes intermédios, de carácter aristocrático, para um controle social dos parlamentos e dos governos pela burguesia capitalista, que reforçaria o seu poder através do crescimento e complexificação da burocracia;
- de um quase total afastamento dos cidadãos da vida política para uma simples participação censitária, pelo voto, em eleições de parlamentos e de governos, e para uma intervenção limitada, e por isso, oligárquica, através da expressão da opinião pública, mais intensa a partir de 1845, com a organização do movimento operário, partidário e sindical.
- de uma desigualdade socialmente construída de condições sociais e políticas para a aquisição do princípio do «direito à igualdade de condições» (Alexis de TOCQUEVILLE, 1835 e 1840).

No plano social, o liberalismo permaneceu conservador como o desejaram Burke, Constant e Tocqueville, embora tolerante do ponto de vista religioso e cultural, defendendo reformas graduais e não mudanças <sup>239</sup>. No entanto, os progressos científicos e económicos e as movimentações sociais aceleravam as mudanças, provocando os efeitos contrários dos desejados pelos dirigentes liberais, tradicionalistas e conservadores.

As sociedades europeia e estadunidense evoluíram muito mais ao ritmo dos desenvolvimentos económicos do capitalismo e do mercado do que do da modernização conservadora do pensamento social liberal <sup>240</sup>. É que a necessidade de

---

da administração liberal, da administração burocrática e da administração burocrática no estado democrático.

<sup>238</sup> Em França, chegou a realizar-se o sufrágio universal, entre 1789 e 1802. Mas Napoleão I introduziu os plebiscitos e as eleições censitárias.

<sup>239</sup> Benjamin Constant é particularmente incisivo na defesa da conciliação entre tradição e renovação, sendo apontado como o principal teórico da «Restauração», em França.

<sup>240</sup> Esta afirmação pode ser facilmente testada através da reflexão sobre mudanças sociais do Século XX, que tiveram por base os processos de produção e marketing capitalistas, tais como a generalização do rádio e da televisão, da electricidade, dos fatos de banho e biquínis, da nova organização social baseada na emergência das grandes superfícies comerciais. A própria estrutura da produção e comercialização dos bens não só fomentou o desejo da sua posse como a necessidade de os comprar para se poder fazer parte da nova estrutura social por eles gerada. Neste aspecto, o capitalismo foi profundamente inovador, embora deixando um rasto de marginalização e exclusão social naqueles que não pudessem pagar.

vender os produtos sobrepunha-se em criatividade e transgressão aos limites da moral tradicional e conservadora.

## 2.1. O liberalismo económico

A doutrina liberal da economia de mercado, constituiu-se nos Séculos XVII e XVIII, em particular com: os contributos dos moralistas protestantes jansenistas (Século XVII <sup>241</sup>); a *Fábula das Abelhas* (1714), de Bernard de MANDEVILLE (1670-1733); a teoria do *laissez-faire* (1750), de François QUESNAY (1694-1774); *A Riqueza das Nações* (1776), de Adam SMITH (1723-1790); e *On the History of Civil Society* (1767), de Adam FERGUSON (1723-1816) .

Esta teoria constituiu-se em contraposição às teorias comunitaristas do contrato social, tanto na sua vertente autoritarista (Thommas HOBBS, 1650) como na sua vertente democrática oligárquico-liberal (John LOCKE, 1690), como ainda na sua vertente contratualista participativa igualitária (J.-J- ROUSSEAU, 1762).

Os introdutores do liberalismo económico defenderão que a propriedade e a economia <sup>242</sup> são o suporte da liberdade, da vida política e da cidadania (Georges BURDEAU (1979; s.d.: 65-78 <sup>243</sup>), o que tenderá a excluir os pobres dos processos de construção das ordens social e política, e a enfatizar a economia, a propriedade e os processos de interacção económica como o fundamento e a estrutura fundamental da sociedade.

Na origem do liberalismo económico acaba por estar toda a teoria experimentalista da acção humana, desde Francis Bacon até ao sensualismo de David Hume e ao experimentalismo de Isaac Newton. Toda a luta pela liberdade na acção contra os absolutismos. Toda a valorização daquilo que pelo absolutismo papal e escolástico era considerado o lado mau do homem: o mal, o egoísmo, as paixões e o interesse individual, os quais proporcionam uma dinâmica de interacção social na qual

<sup>241</sup> Mas que tem antecedentes na tese de que a concretização do luxo e dos desejos e interesses dos ricos é um processo de ajuda aos pobres, defendida no Século XVII por moralistas protestantes como Pierre JURIEU (1686), Isaac PAPIN (1688), Pierre BOISGUILBERT (1646-1714) La ROCHEFOUCAULD e B. PASCAL e, no Século XVIII, por Bernard DE MANDEVILLE, na sua *Fábula das Abelhas* (1714).

<sup>242</sup> Apesar de citadas por Georges BURDEAU (1979; s.d.: 74-76), valerá a pena documentar este juízo com as expressões referidas em «Encyclopédie, V, in *Réprésentants*, de que «é a sociedade que faz o cidadão»; por D'HOLBACH, 1776, de que «só o proprietário é um verdadeiro cidadão»; e ainda por Jules FERRY, 1874: «(...) é porque a democracia francesa é uma democracia de proprietários que ela há-de-ultrapassar (...) todos os transes difíceis.»

<sup>243</sup> Diz a este respeito BURDEAU (1979; s.d.: 66): «Encarada relativamente à economia, a liberdade reveste-se de um significado concreto: revela-se no comércio, nas trocas, no trabalho, na produção de bens e na apropriação, no seu uso, no modo de transmissão. A propriedade está no centro deste universo. E não apenas sob a forma tangível de coisas possuídas, mas enquanto motor da actividade humana.»

se constituiriam, segundo os liberais clássicos, relações de vinculação e de dominação, espontaneamente.

O liberalismo económico reclama e institui pois o primado da liberdade na acção e na autonomia individual e social, arrastando consigo o primado da economia sobre a política mas, na prática, a economia foi o instrumento de que os «burgueses» da Idade Moderna, «a parte mais importante e mais bem instalada da Nação» (Howard LASKI, 1950:113), se serviram para controlarem quer a construção da ordem política quer a construção da ordem social, colocando-as a seu favor. De tal modo que, controlada a política, o aparelho do Estado ficará organizado de tal modo que, ou não é obstáculo à liberdade da economia ou favorece esta liberdade, transformando-se em liberalismo económico-político.

Nesta visão do primado da economia sobre a política, o liberalismo económico terá, ao longo da história, duas versões: 1) a de Liberalismo Económico Moderado, onde o Estado deve desempenhar um papel ainda importante na garantia dos direitos dos cidadãos e da educação, e um papel supletivo no desenvolvimento da economia (Adam Smith, Turgot, Condorcet, B. Constant, A. De Tocqueville); 2) a de Ultraliberalismo Económico ou de Estado Mínimo e Ultramínimo (B. de Mandeville, F. Bastiat, H. Spencer, F. Hayek, Robert Nozick).

A primeira, de Liberalismo Económico Moderado, é a dos autores clássicos dos Séculos XVII e XVIII e, em geral, do utilitarismo inglês. A preocupação destes autores não é a de solicitar a menor intervenção possível do Estado mas sim a de analisar qual deve ser o papel do Estado no progresso da actividade económica e na riqueza dos povos e quais devem ser as relações do Estado com a Sociedade Civil, de modo a que a liberdade individual e de grupo possa prevalecer.

Neste sentido, e segundo F. VERGARA (2002: 166-172), nem Adam Smith nem os outros economistas liberais dos Séculos XVII e XVIII, com excepção de Bernard de Mandeville, foram liberais no sentido da defesa de um Estado Mínimo. Seria necessário esperar pelo Século XIX, para que tal defesa fosse continuada por Frédéric BASTIAT (1849) e por Herbert SPENCER (1879), e pela segunda metade do Século XX para que a defesa do Estado Mínimo e Ultra-Mínimo tivesse arautos.

Com efeito, ao longo dos Séculos XVIII e XIX, tanto os autores da linha teórica utilitarista (A. SMITH, J. BENTHAM, J. S. MILL, H. SIDGWICK) como os da linha teórica «direitos humanos» (TURGOT, CONDORCET, CONSTANT, TOCQUEVILLE) puseram alguma vez em causa o papel do Estado como responsável pelo conjunto de condições inerentes à salvaguarda do direito natural, nas quais os cidadãos pudessem organizar-se e serem autónomos, chegando mesmo Adam Smith e Turgot a defenderem que o Estado se deveria substituir aos cidadãos quando estes não fossem capazes de satisfazer os princípios da utilidade pública (A. Smith) e da Justiça (Turgot).

Segundo F. VERGARA (2002: 123-165), os autores da linha teórica «direitos humanos» levarão a sua defesa da intervenção do Estado muito mais longe, propondo, entre outros, o princípio da discriminação positiva como condição de salvaguarda do princípio do direito natural «igualdade natural entre indivíduos» <sup>244</sup>.

Bernard de MANDEVILLE (1714), servindo-se da mítica *Fábula das Abelhas*, defendeu que «os vícios privados fazem o bem público» <sup>245</sup> e que as acções egoístas, muitas vezes, defendem melhor o bem público do que as pretensamente altruístas, tese que influenciou directamente *A Teoria dos Sentimentos Morais*, de Adam SMITH (1759) <sup>246</sup>.

A doutrina liberal da economia de mercado ou liberalismo económico moderado começou por defender assim uma autoregulação natural da sociedade, através das relações de troca, de comércio, de associação e de conflito, postulando que a sociedade funcionaria tanto melhor quanto o Estado pudesse deixar de intervir nela. Este tese representada pela célebre metáfora de Adam SMITH (1776; 1999: I, 668) da «mão invisível» do mercado, conduzi-los-ia à defesa de um Estado Moderado e Tutor (por isso nunca ausência de Estado), na regulação da actividade humana e social.

A reificação da doutrina liberal na utilização, em contraponto, de duas expressões: a proposta, pelas Teorias do Contrato Social, «*harmonia artificial dos interesses*» (Élie HALEVY, 1904: 316, in F. VERGARA, 2002: 190), resultante da imposição, pela Lei, de uma ordem de relação hierárquica de comando e de obediência, e a proposta pelos autores liberais, «*harmonia natural dos interesses*» (Frédéric BASTIAT, 1849; 1983: 130), espontaneamente realizada pela interacção

<sup>244</sup> Ao lermos F. VERGARA, 2002, *Les Fondements Philosophiques du Libéralisme*, sobretudo no que respeita ao contraponto entre a teoria «direitos humanos», em França, e a teoria utilitarista, em Inglaterra, não pudemos deixar de nos confrontar com as referências de Alexis de TOCQUEVILLE à promoção, pela Monarquia francesa do terceiro quartel do Século XVIII «da marcha irresistível para a igualdade. A descrição que VERGARA faz da obra de TURGOT, enquanto governante, na Monarquia, obriga-nos à interrogação da natureza da Revolução Francesa e ao levantamento da hipótese da sua natureza liberal, como resposta à perda decretada de privilégios pela classe burguesa e como resposta ao aumento de impostos contra essa mesma classe.

<sup>245</sup> O subtítulo da obra resume o essencial da mensagem da Fábula: «La Fable des Abeilles ou les vices privés font le bien public contenant plusieurs discours qui montrent que les défauts des hommes, dans l'humanité dépravée, peuvent être utiles à l'avantage de la société civile, et qu'on peut leur faire tenir la place des vertus morales.» (Michel Terestchenko, 1996, 59). Jean TOUCHARD (1970:78) resume assim as ideias da Fábula: «Temos uma colmeia na qual as abelhas se tornam virtuosas, sóbrias, austeras, caritativas: é um desastre. Conclusão: os vícios dos indivíduos são um benefício para a sociedade, o egoísmo de cada um condiciona a prosperidade de todos.».

<sup>246</sup> Edwin Cannan, 1904, editor de *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* e traduzido na introdução a «*A Riqueza das Nações*», 1999, Cit. Vol. I: 58-65, faz uma análise do pensamento de Alan Smith no que respeita à identificação deste com o pensamento de Bernard de Mandeville. Explicita o pensamento de Mandeville e evidencia que a colmeia das abelhas que se tornaram solidárias no bem e na bondade se autodestruíu, enquanto que a colmeia das abelhas egoístas e competitivas prosperou. Ironicamente, concluía Mandeville que a origem do bem entre os homens era o mal, porque era este que os motivava para a acção, para a interacção, para a competição e para progresso: «Depois disto, orgulho-me de ter demonstrado que não são nem as qualidades de bondade ou as afeições delicadas naturais ao homem, nem as reais virtudes que ele é capaz de adquirir pela razão e pela abnegação, que constituem o fundamento da sociedade: mas aquilo a que no mundo chamamos mal, tanto moral como natural, (...)» (B. Mandeville, 1729, in Edwin Cannan, 1904: 63-64)

dos indivíduos livres e iguais <sup>247</sup>, e com a mínima intervenção do Estado <sup>248</sup> é pois própria do Ultraliberalismo.

O liberalismo económico em geral assenta também na defesa de uma sociedade de comerciantes que fazem uma circulação universal das mercadorias, segundo a lei da oferta e da procura. A regulação dos interesses não será mais tarefa do Estado mas dos mercadores, «uma das mais úteis espécies de homens», segundo David HUME (citado por TERESTCHENKO (1994:62).

Mesmo autores ligados à construção do liberalismo político (MONTESQUIEU, 1748; 2002: Livro XXI, Cap. 20; CONSTANT, 1819; 2001) puseram em evidência o papel do comércio como substituto da autoridade e da guerra na construção da ordem social espontânea.

Segundo a teoria do liberalismo económico inicial é ainda necessário substituir a *relação social de desigualdade*, no contexto da vinculação a uma linha de comando e de obediência, por uma *relação social de igualdade natural*, no contexto do comércio e da associação económica, movidos pelo jogo das forças sócio-económicas, das paixões dos interesses, destruindo assim o que Adam SMITH (1759) designou por «*homem sistemático*» da burocracia, para exprimir o chefe ou dirigente que pensa que há-de moldar a vida social a um plano teórico inicial, através da relação de comando e obediência.

A defesa das paixões e dos interesses - contra a bondade e contra uma moral de subserviência-, era apresentada como a evidência do motor e motivação das iniciativas individuais e sociais com vista ao desenvolvimento e ao progresso, na convicção de que a riqueza e a prosperidade de uns implicavam a riqueza e a prosperidade dos outros. Tais convicções seriam partilhadas, como veremos por outros autores não menos importantes na história do liberalismo: David HUME (1711- 1776) e Francis HUTCHESON (1725).

A seguinte passagem de Adam SMITH (1776; 1999) no seu *Riqueza das Nações*, Vol. I: 94-95, é ilustradora da importância que atribuiu à interação dos interesses na regulação social:

«(...) o homem necessita quase constantemente do auxílio dos seus congéneres e seria vão esperar obtê-lo somente da sua bondade. Terá maior possibilidade de alcançar o que deseja se conseguir interessar o egoísmo deles a seu favor e convencê-los de que terão vantagem em fazer aquilo que ele deles pretende. Quem quer que propõe a outro um acordo de qualquer espécie, propõe-se conseguir isso. Dá-me isso, que eu quero, e terás isto, que tu queres,

<sup>247</sup> Considere-se que o conceito de «iguais» se insere, no âmbito do liberalismo em geral, e do liberalismo económico em particular no domínio da igualdade natural, ou seja, protecção da vida, da propriedade e da segurança. No mais, o estatuto económico, social e cultural de cada indivíduo dependia do triângulo de condições Weber-Collinsneano, a saber, influência social, capacidade económica e capacidade cultural.

<sup>248</sup> De resto, estas teses continuar-se-ão a desenvolver com WALRAS (1834-1910), com Vilfredo PARETO (1848- 1923), com Joseph SHUMPETER (1942), e, na última metade do Século XX, com Friederich HAYEK e com Robert NOZICK.

é o significado de todas as propostas deste género; e é por esta forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos favores e serviços de que necessitamos. Não é da bondade do homem do talho, do cervejeiro ou do padeiro que podemos esperar o nosso jantar, mas da consideração e que eles têm o seu próprio interesse. Apelamos não para a sua humanidade, mas para o seu egoísmo, e nunca lhes falamos das nossas necessidades, mas das vantagens deles. Ninguém, a não ser um mendigo, se permite depender essencialmente da bondade dos seus concidadãos. (...)».

Estes postulados implicam a assunção de outros: 1), o homem é um ser egoísta; 2), a sociedade é um mercado; 3), a sociedade divide-se em classes sociais originadas pela participação dos indivíduos na produção de riqueza; e 4) o papel do Estado deve limitar-se, se possível, à protecção do espaço público onde decorre o jogo do mercado mas prover as necessidades da Sociedade, caso esse jogo as não satisfaça em algum domínio social.

Que a sociedade seja um mercado, uma «sociedade comerciante» ou «um sistema de necessidades», na perspectiva de Hegel (1818), implica que ela seja um conjunto de relações materialistas, despidas de conteúdo intersubjectivo e moral. Daí, o liberalismo económico da segunda metade do século XVIII reage ao «rousseauismo» sob o fundo de um anarquismo que se opõe ao totalitarismo regulador das relações sociais. Não admira, por isso, que os ideais anarquistas da segunda metade do Século XVIII e do Século XIX, tenham servido de fundamento, principalmente, ao liberalismo.

No liberalismo económico, o parco equilíbrio social é realizado pelo jogo de interacções e de forças que se constituem espontaneamente na sociedade. Se uns são ricos e outros pobres; se uns são instruídos e outros não; se uns obtêm poder e capacidade de influência e outros não, isso é perfeitamente natural e resulta da teoria dos dons e do trabalho.

Uns são inteligentes e trabalhadores e têm sucesso; outros são inteligentes mas não são trabalhadores e não têm sucesso; outros são trabalhadores mas não são inteligentes e, por isso, também não têm sucesso; outros, finalmente, nem trabalhadores nem inteligentes e, como tal, não poderão ser membros activos da sociedade nem merecedores de estatuto social.

Na retórica do liberalismo económico, o sucesso estará sempre ligado ou à inteligência e ao oportunismo ou à inteligência e ao trabalho. Mas nunca à sorte, à herança, ao poder económico ou aos favores do grupo económico a que se pertence. Não há lugar nem para a bondade nem para a compreensão nem ainda para a solidariedade. Apenas para a caridade. Cada um terá de prover à sua vida, à sua saúde, à sua educação, aos seus seguros e à sua reforma.

Verifica-se, portanto, que o liberalismo económico está profundamente ligado ao utilitarismo inicial, propugnando a ideia comum de que o que prevalece é a visão do ser humano como «*homo oeconomicus*» e egoísta e de que toda a ordem

social e cultural deriva do interesse individual e da economia, numa antecipação da teses marxistas, pela negativa.

O liberalismo económico atravessou toda a história posterior, sendo relativamente camuflado, como já dissemos, no terceiro quartel do Século XX.

As teses do liberalismo económico foram assimiladas pelo liberalismo político do Século XX, reemergindo em força na segunda metade do Século, como reacção ao que acusaram de excesso de Estado e de regulação das sociais-democracias, acusando-as de um novo «racionalismo construtivista» de tendências totalitaristas (F. A. HAYEK, 1990).

Este movimento neoliberal, do qual falamos em secção autónoma, neste capítulo, e que Francisco VERGARA (2002: 10-11) apelida de Ultraliberalismo, emergiu logo após a II Guerra Mundial, sobretudo nos Estados Unidos e em Inglaterra, e teve como principais representantes: F. A. HAYEK, 1946, 1974, 1976 e 1979; R. DAHL, 1956 e 1971; Robert NOZICK, 1973; e Milton FRIEDMAN, 1982 e 1986.

Estes autores prepararam o caminho para que, após o choque petrolífero de 1973 e a consequente crise das economias capitalistas, se instalassem nos EUA e na Inglaterra as derivas liberais RonaldReaganeana (1980-1988) e MargarethTatchereana (1979-1990), com alastramento a todo o mundo, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, iniciando-se assim a desconstrução do Welfare State ou Estado Social, consolidado entre 1950 e 1975, ainda que começado a teorizar (e, em parte a aplicar como «acusa» Tocqueville) por Turgot e Condorcet <sup>249</sup>, em França, na segunda metade do Século XVIII.

## 2.2. O liberalismo político clássico

Relevante para o nosso trabalho é o liberalismo político pois é nos seus princípios que radicam muitas das exigências da organização do Estado e da Administração participativos. Passaremos em revista, de seguida, alguns aspectos desses princípios, numa perspectiva histórica.

Pela sua importância na história do Liberalismo Político Clássico, e também da perspectiva elitista da democracia, é imperioso que nos refiramos, ainda que brevemente, a João Altússio, John Locke e a Charles de Secondat (Montesquieu); e ainda ao utilitarismo inglês (Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill).

---

<sup>249</sup> Sobre esta tese, a pesar da sua inverosimilhança (sobretudo se utilizados os termos e conceitos actuais), ver

### 2.2.1. O Pré-liberalismo comunitarista de João Althússio (1557 – 1638)

Da tradição alemã vem-nos uma primeira ideia fundamentadora da participação e do Estado participativo: a da concertação de interesses entre Estado e Sociedade Civil. Ela radica na noção de Estado Federado, baseado no respeito pelas autonomias regionais e na conciliação dos diferentes interesses comunitários. Tal ideia deriva da teorização de João Althússio (1603) com a obra *Politica Methodice Digesta* <sup>250</sup>, preconizando uma teoria do Estado de Poder Limitado, ainda que articulada numa sociedade de natureza organicista, baseada no federalismo subsidiário de estados regionais e de comunas <sup>251</sup>, iniciando assim os contributos para a construção teórica do Estado de Soberania Limitada, na forma de Estado Liberal.

### 2.2.2. O liberalismo Aristocrático: John LOCKE (1632 – 1704) e Charles de SECONDAT (Barão de Montesquieu, 1689 – 1755)

#### JOHN LOCKE (1632 – 1704)

Apesar da obra do alemão Joahannes Althussius (1603), é comum ver John Locke (1690) como o iniciador do liberalismo, na sua forma de liberalismo político clássico ou aristocrático, restringindo o direito de voto e a representação dos interesses às oligarquias terratenente, burguesa e nobiliárquica.

As ideias principais que Locke sugeriu como fundamentadoras do Estado Liberal, baseado no contrato de associação entre cidadãos, que implica participação, negociação e conciliação de interesses foram as seguintes:

- o egoísmo e luta desenfreada e sem regras dos homens no *estado de natureza* implica a organização de um poder comum que zele pelo bem-estar de todos;
- tal poder comum tem de ser instituído pelos indivíduos da sociedade, com base num contrato negociado, onde sejam articulados interesses originários,

<sup>250</sup> Na realidade, a data que é comumente referida é a de 1614, ano da terceira edição da obra, depois de Althussius ter experimentado a sua teoria através do desempenho das funções de síndico no município de Emden.

<sup>251</sup> Althussius defendeu a prevalência da Sociedade Civil sobre o Estado, prevalência expressa no princípio da constituição do Estado com base no respeito pela organização, cultura e tradições das comunidades autónomas, e corporações. As Comunidades autónomas organizar-se-iam em províncias autónomas e estas, por sua vez, organizar-se-iam no Estado. Estado que, por sua vez, respeitaria a organização das comunidades territorialmente inferiores e só interviria subsidiariamente, e em caso de ameaça externa

Althussius utilizou assim, pela primeira vez, servindo-se das teorizações sobre o direito natural por Hugo Grócio (1583- 1645), o conceito de *Sociedade Civil*, organizada nas suas instituições, e o conceito de *estado federal* como associação de comunidades / entidades territoriais, ainda que de carácter organicista. Cf. Jean TOUCHARD, 1970, op. cit, vol 3 : 69-73



tais como o direito à liberdade de expressão, reunião, associação e circulação, à propriedade, à vida e à segurança, defesa interna e externa;

- o contrato implica direitos e deveres recíprocos, consagrados numa declaração instituinte (mais tarde designada constituição do Estado);
- para que não haja tentações absolutistas ou totalitárias, divide-se o poder, produzindo-se a separação de Poderes entre o Legislativo e o Executivo, sendo o Legislativo realizado por representantes dos grupos (naquele tempo dos grupos mais influentes), o que espelha a luta pelo poder;
- as decisões são tomadas por consenso, se possível, ou por acordo, caso em que é necessário recorrer ao princípio da maioria;
- quem exerce o poder político tem um mandato popular e responde perante o povo, estando, por isso, a tirania e a monarquia absoluta excluídas dos regimes políticos possíveis;
- o contrato social construído institui o máximo de liberdade possível para a Sociedade Civil, baseada no princípio de que o Estado deve intervir o mínimo, deixando a Sociedade jogar o livre jogo da concorrência e da competição entre pessoas, grupos e classes sociais, de acordo com o princípio dos direitos naturais <sup>252</sup>;
- como tal, Locke teorizou a existência de uma esfera política, da acção do Estado e no Estado (liberdade política), e uma esfera de acção civil (liberdade civil), onde o Estado deve imiscuir-se o menos possível;
- em consequência, tudo o que não for objecto de regulamentação pela liberdade política, é área de liberdade civil, pela negativa;
- a liberdade exige a tolerância: por valores, por organização social, por opções religiosas e políticas;
- e a tolerância, sobretudo em matéria religiosa, exige a distinção entre virtude moral (para com o Deus da respectiva religião) e virtude cívica, no respeito das relações política e socialmente instituídas entre os homens, abrindo assim uma frente de luta contra o panteísmo e a favor do laicismo;

Segundo Locke, o poder político será instituído pelo acordo e consentimento de todos os cidadãos num pacto pelo qual eles renunciam a parte das suas liberdades. Mas este consentimento não significa a renúncia ao direito natural pois «o homem primitivo é naturalmente bom e livre» <sup>253</sup> e o «governo quase um mal» <sup>254</sup>. Porém, o

252

Ao tempo, Locke já teria beneficiado das teorizações sobre o direito natural do mais forte por Hugo Grócio (1625), na Holanda, e por Samuel Pufendorf (1672 e 1673), na Alemanha e na Suécia. Segundo esta escola do direito natural, encarnando a tradição dos liberais radicais gregos, os indivíduos competem entre si, vencendo os melhores e seleccionando-se estes naturalmente para dirigentes. O liberalismo, até meados do Século XX, adoptará este princípio nas relações sociais. Até porque, nos termos da tradição liberal radical grega, a regulação e a igualdade degeneravam na protecção à mediocridade.

253

José PIJOÁN (Dir., 1973): *História do Mundo*, Vol. 8: 166. Lisboa: Edições Alfa. Trad. de Arséno Mota. Original, 1973, *Historia del Mundo*. Barcelona. Savater Ediciones

Estado é necessário pois que ainda que a lei da natureza seja inteligível e evidente para uma criatura racional e a quem a estuda <sup>255</sup>, no estado de natureza cada um tem tendência a tornar-se «juiz em causa própria» <sup>256</sup> e a regular, segundo o seu próprio interesse, os diferendos e os conflitos interindividuais e grupais. Assim,

«Os homens saem portanto do *estado de natureza*, e entram numa *sociedade política* quando criam e estabelecem juizes e soberanos na terra, a quem conferem a autoridade de resolver todos os diferendos, e de punir todas as injúrias que possam ser praticadas contra qualquer dos membros da sociedade.» <sup>257</sup>

Locke refuta assim a monarquia de direito divino, defendida na época por Robert Filmer e considera que o fundamento do governo é a defesa da propriedade individual:

«o grande e principal fim (...) da união dos homens em república bem como da sua submissão a um governo é a conservação da sua propriedade» <sup>258</sup>, incluindo «a vida, a liberdade e os bens» <sup>259</sup>.

Os poderes do Estado são limitados a estas atribuições e o conteúdo delas será decidido em função da vontade da maioria.

O esforço da realização da vontade da maioria e da suavização dos poderes do Estado exigiu de Locke a teorização da distinção entre *poder legislativo* e *poder executivo*, prescrevendo a superioridade do poder legislativo, cuja fonte de legitimidade é o próprio povo (entenda-se, ao tempo, a aristocracia). Exigiu ainda a teorização da justeza na resistência ao poder executivo, sempre que este ultrapasse os limites do legislativo, podendo mesmo o Executivo ser dissolvido pela comunidade no caso em que

«exorbite o Poder que o Povo pôs nas suas mãos, utilizando-o para fins diferentes, devolvendo o Povo o poder a si mesmo.» <sup>260</sup>

<sup>254</sup> Idem, ibidem

<sup>255</sup> John LOCKE, *Deuxième Traité du Gouvernement Civil*, § 12, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 43. Texto francês: «intelligible et évidente à une créature rationnelle et à qui l'étudie».

<sup>256</sup> John LOCKE, *Deuxième Traité du Gouvernement Civil*, § 12, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 43

<sup>257</sup> John LOCKE, *Du Gouvernement Civil*, § 89, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 43. Texto francês: «Les hommes sortent donc de l'état de nature, et entrent dans une société politique, lorsqu'ils créent et établissent des Juges et des Souverains sur la terre, à qui ils communiquent l'autorité de terminer tous les différends, et de punir toutes les injures qui peuvent être faites à quelqu'un des membres de la société.»

<sup>258</sup> John LOCKE, *Du Gouvernement Civil*, § 124, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 43. Texto francês: «La grande et principale fin (...) de l'union des hommes en république et de leur soumission à un gouvernement est la conservation de leur propriété»

<sup>259</sup> John LOCKE, *Du Gouvernement Civil*, § 87, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 43. Texto francês: «la vie, la liberté et les biens».

<sup>260</sup> John LOCKE, *Second Treatise of Civil Government*, § 222, citado por Barry HINDESS, 1996, *Discourses of Power – From Hobbes to Foucault*, Oxford: Blackwell Publishers, Ltd, p. 55. Texto inglês: «when they forfeit the Power, the People had put into their hands, for quite contrary ends, and devolves to the People.»

Por outro lado, na *Carta sobre a Tolerância* (1667), John Locke teoriza sobre outros três princípios do «estado de direito»: 1) a separação entre o Estado e a Igreja ou Igrejas; 2) a afirmação do direito individual de liberdade religiosa; e 3) a distinção entre virtude moral e virtude cívica.

No que respeita aos dois primeiros princípios, o Estado limitar-se-á à salvaguarda dos interesses temporais dos homens e só nos domínios da paz, da liberdade individual e da propriedade é que poderá coagi-los <sup>261</sup>.

No que respeita ao segundo princípio, as crenças pessoais que não afectem as relações sociais devem ser objecto de tolerância pois que «as opiniões especulativas e o culto divino possuem um direito absoluto e universal à tolerância» <sup>262</sup>. Porém, a tolerância tem como limite a reciprocidade, razão pela qual Locke acabou por teorizar a coacção perante as religiões intolerantes, como era, ao tempo, a cristã católica, apostólica e romana face à anglicana.

No que respeita ao terceiro princípio, a virtude moral tem a ver com a relação com Deus e a virtude cívica tem a ver com a relação entre os homens:

«É evidente que, se o juiz ordena a prática das virtudes, isso não ocorre porque elas obriguem, em consciência, nem porque elas sejam deveres que o homem tenha para com Deus (...), mas tão só porque elas são vantajosas ao homem na sua relação com os seus semelhantes.» <sup>263</sup>.

O pensamento político de Locke exerceu notável influência na formação da filosofia liberal. Influenciou Montesquieu, a revolução americana e, em geral, toda a corrente liberal progressista que, ao longo do séc. XVIII, se opôs ao absolutismo político <sup>264</sup>, manifestando-se no pensamento subjacente quer à instauração das democracias representativas (caso dos Estados Unidos da América, desde 1775, e da França revolucionária, entre 1789 e 1802) quer à instauração das Monarquias Constitucionais de que a Grã-Bretanha é o primeiro exemplo logo nos finais do séc. XVII, sendo o seu modelo adoptado com mais ou menos «nuances» por quase todos os países europeus ao longo do século XIX (Portugal inclusive, entre 1822 e 1910, ano este da implantação da República).

No entanto Wright MILLS (1959: 29 e 361), na sua análise da democracia americana deixa claro que a democracia «Locke – americana» se foi transformando

<sup>261</sup> Ver Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 45. Texto francês : «Les opinions spéculatives et le culte divin possèdent un droit absolu et universel à la tolérance»

<sup>262</sup> John Locke, *Lettre sur la Tolérance*, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 45

<sup>263</sup> John Locke, *Lettre sur la Tolérance*, citado por Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris, Ed. du Seuil, p. 46. Texto Francês : «Il est évident que, si le magistrat ordonne la pratique des vertus, ce n'est pas parce qu'elles obligent en conscience, ni parce qu'elles sont des devoirs que l'homme doit à Dieu, (...), mais seulement parce qu'elles sont avantageuses à l'homme dans ses rapports à ses semblables.»

<sup>264</sup> Esta é a opinião de Juan Manuel N. CORDÓN e Tomas C. MARTINEZ, 1985, op.cit., p. 111, corroborada por Barry HINDESS, 1996, op, cit.: 58 e seguintes.

numa democracia de elites e que, em última análise, o governo é ilegítimo porque já não se baseia no consentimento do povo <sup>265</sup> mas na manipulação do povo, aparecendo este como um dos problemas actuais das democracias, configurando esta manipulação e as apropriações classistas e grupais dos poderes executivos como um regresso «ao estado de natureza».

### **CHARLES DE SECONDAT** (Barão de Montesquieu, 1689 – 1755)

A preocupação central de Montesquieu (2002: 23-84) (o primeiro sociólogo nas opiniões de T. TODOROV (2001: 320) e de BESNIER (2002: 107), influenciado por Locke e Bolingbroke, e, em geral, pelo liberalismo inglês, terá sido conciliar a virtude da aristocracia e a moderação da república como critérios de orientação da acção política, considerando ainda os costumes, a religião, a geografia e a tradição de cada povo. Para isso, tentou conciliar a democracia e a aristocracia, inventando a República, onde a moderação seria conseguida pela divisão do poder e a virtude pelo saber e pelo ter, já que não se lhe afigurava possível a democracia directa a não ser em repúblicas muito pequenas, tendo concluído, mesmo assim, que elas não eram menos corruptas que as grandes.

Assim, ao seu *O Espírito das Leis* (1748) devemos essa noção fundamental na estruturação do poder político nos estados liberais e nos estados democráticos que é a da partilha do poder como garantia da liberdade e da autonomia e a da separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial como garantia do controle dos abusos de poder e da especialização funcional nas tarefas da condução do Estado. A estratégia da divisão do poder afigurava-se não só como arma de luta contra o absolutismo, impedindo a concentração de todo o poder nas mãos de um ou de poucos mas também como limitação do poder de domínio, reduzido nos termos da separação de Poderes ao exercício na esfera limitada de um dos Poderes. Por outro lado, a teoria da divisão do poder, ao mesmo tempo que limitaria o poder de domínio, criaria a estrutura necessária à participação, à negociação e à concertação entre detentores do Poder <sup>266</sup>.

A divisão do poder operar-se-ia, segundo Montesquieu, de duas formas. Uma, horizontal, estabelecendo áreas de actuação do Estado ou da Administração. A outra, vertical, estabelecendo corpos intermédios com poderes de decisão específicos, mais próximos da Sociedade Civil e enquadrando-a.

A teoria dos corpos intermédios é pois profundamente liberal, herdada da Alta Idade Média e do corporativismo cristão, mais proximamente de Locke, e será

<sup>265</sup> Ver Wright MILLS, 1959, *The Power of Elite*, New York, Oxford University Press, ps. 29 e 361, citado por Barry HINDESS, 1996, op. cit., pp.64 - 65

<sup>266</sup> No entanto, a análise sócio-organizacional do Século XX não acentua tanto estas dimensões de limitação e concertação do poder quanto as da desorganização da administração e do conflito entre poderes, com perda para a eficácia do Estado e para a facilidade de vida dos cidadãos.

continuada por Benjamin Constant (1819) e por Alexis de Tocqueville (1835 e 1840) como estratégia de limitação das tentações absolutista e totalitária da democracia.

### 2.2.3. O Utilitarismo Clássico ou a busca da construção artificial da harmonização dos interesses

No percurso que vimos fazendo, o utilitarismo, movimento filosófico, epistemológico, moral, ético, político, económico, social e cultural (AUDARD (2002: 43-48), que se desenvolve a partir do início do Século XVIII, vai aparecer-nos como a originalidade da contribuição do iluminismo escocês, em particular<sup>267</sup>, e francês, mais pontualmente<sup>268</sup>, e também dos moralistas augustinianos e jansenistas, para a resolução do problema da conciliação entre Estado e Sociedade ou entre indivíduo e colectividade. Tal contribuição, porém, coloca-se nos antípodas teóricos da contribuição coeva do Continente, sobretudo a de Rousseau, de Kant e de Hegel, deduzida esta de princípios abstractos, religiosos, morais e metafísicos.

Neste sentido, Catherine AUDARD (2002: 48-50) considerou o utilitarismo dos Séculos XVIII e XIX como um anti-kantismo<sup>269</sup> ou como um kantismo invertido<sup>270</sup>, com origens no eudemonismo e epicurismo gregos, procurando, como o kantismo,

<sup>267</sup> Representado essencialmente por: Francis HUTCHESON (1694-1747); David HUME (1711-1776); David HARTLEY (1705-1757); Thomas REID (1710: 1796); Adam SMITH (1723 – 1790).

<sup>268</sup> Representado essencialmente pelo sensualismo de Stephan CONDILLAC (1715-1780); pelo materialismo de Julien Offray de LA METTRIE (1709-1751), de Paul-Henri D'HOLBACH (1723-1789), de Robert TURGOT (1727-1781) e de António CARITAT (Marquês de Condorcet, 1743-1794); e pelo sensualismo materialista de Claude-Adrian HELVETIUS (1715-1771), que influenciou profundamente Jeremy Bentham (1748 – 1832).

<sup>269</sup> De resto, F. VERGARA (2002: 12-17) estabelece o confronto entre as duas correntes, como representantes do pensamento ocidental na organização da felicidade da comunidade, colocando do lado do utilitarismo D. Hume, A. Smith, J. Bentham, D. Ricardo e S. Mill, e do lado do «kantismo» moral, E. Kant, Turgot e D. Stewart. O utilitarismo adoptará como critério de apreciação do valor das acções a sua utilidade na felicidade e no bem estar terrenos e a-religiosos de todos os indivíduos de uma comunidade ou no maior número possível deles. O Kantismo tentará derivar o critério de tal juízo a partir de categorias transcendentais e metafísicas, cujo fundamento será, em última análise, Deus e as «Ideias» dele derivadas. Daí dizer-se que o utilitarismo é uma moral e uma política «*a posteriori*» e o Kantismo uma moral e uma política «*a priori*». Por outro lado, o utilitarismo porá a ênfase na defesa da utilidade para a felicidade, enquanto que o Kantismo porá a ênfase na defesa da utilidade para a salvaguarda dos direitos naturais («Turgot disait que “tout doit tendre non à la plus grande utilité de la société (...) mais au maintien de la jouissance des droits naturels”». - VERGARA, 2002: 16). Seja como for, estas duas correntes propuseram, em grandes linhas, a mesmas instituições: liberdade de expressão, liberdade de comércio, responsabilidade do Estado em matéria de educação, de infraestruturas e de ajuda aos desfavorecidos. Eis por que Constant dirá: «La route que Bentham a préféré l'a conduit à des résultats parfaitement semblables aux miens.» (B. CONSTANT, 1997: 61)

<sup>270</sup> Perceber-se-á melhor esta inversão se se reflectir sobre aquilo que deve ser julgado nas acções das pessoas. Para Kant, e também para os cristãos católicos era a intenção e a orientação moral da vontade. Para Bentham e Mill é o valor da acção em si mesma, libertando-a de toda a subjectividade na apreciação externa: «Toute action est accomplie en vue d'une fin et il est naturel de supposer que les règles de l'action doivent tirer tout leur caractère et leur coloration de la fin à laquelle elles son subordonnées.» (Stuart MILL, 1998 : 22). Ou ainda: «Pour que le principe de Kant ait une quelconque signification, il faut l'interpréter comme disant que nous devons conformer notre conduite à une règle

um princípio universal – o «*sumum bonum*»<sup>271</sup>, a felicidade, o bem-estar, individuais e do maior número possível de pessoas<sup>272</sup> – como critério de conduta moral, política e social. Só que a afirmação deste critério impôs uma ética da interação e da harmonização de interesses que não foi uniforme, ao longo do período de formação do utilitarismo.

Com efeito, o utilitarismo económico do Século XVIII, que culmina com Adam SMITH (1776) mas que se prolonga pelo Século XIX, designadamente em Herbert SPENCER (1879), enfoca sobretudo o individualismo dos interesses pessoais e egoístas, num processo de interação natural, onde, necessariamente, prevalecem os interesses do mais forte, do mais inteligente e do mais bem apetrechado (M. TERESTCHENKO, 1994: 72), na linha dos direitos e liberdades naturais do liberalismo clássico e da *Fábula das Abelhas* (1714), de Bernard de Mandeville.

Já o utilitarismo político da segunda metade do Século XVIII e primeira metade do Século XIX, tendo como expoentes máximos Jeremy BENTHAM e James MILL, enfocará a felicidade e o prazer do maior número como critério organizador da sociedade, da política, da economia e da moral, critério ao qual se devem subordinar os interesses individuais, mesmo se com sacrifício destes, e toda a elaboração legislativa<sup>273</sup>.

Finalmente, na segunda metade do Século XIX, e numa espécie de síntese entre as duas tendências anteriores, tanto John STUART MILL quanto Henry SIDGWICK tentarão harmonizar o interesse do maior número de pessoas com a preservação da liberdade individual, elevando os conceitos de participação, de negociação e de concertação à categoria de pressupostos instrumentais para a construção de uma sociedade que satisfaça a felicidade, o interesse e o bem-estar, se não de todos, pelo menos do maior número.

Ao postulado da origem divina dos valores da acção social, da moral e da religião, elaborado por Calvino e por J. Locke, ao qual os seres humanos deveriam conformar-se, os autores utilitaristas contrapuseram o materialismo sensualista, a busca espontânea do prazer e da felicidade, a harmonização de interesses, pessoais e colectivos, em suma a articulação das liberdades individuais de acordo com a

---

que tous les êtres rationnnels pourraient adopter avec un bénéfice pour l'intérêt collectif.» (MILL, 2002: 121). Cf ainda AUDARD (1998: 5 e 2002: 50-51).

<sup>271</sup> Veja-se o que escreveu J. BENTHAM, 1970, *An Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, Clarendon – Oxford University Press, Oxford, pp. 12-13, cit. por F. VERGARA (2002: 13-14): «Un home peut être dit partisan du principe d'utilité lorsque l'approbation ou la désapprobation qu'il manifeste à l'égard d'une action ou d'une mesure, est déterminé par, e proportionnelle à la tendance qu'elle a, d'après lui, à augmenter ou diminuer le bonheur de la communauté.»

<sup>272</sup> Michel TERESTCHENKO (1994: 71) refere que o utilitarismo «repose sur une définition largement égoïste de l'homme et sur une conception qui met en évidence la nature strictement intéressée du lien social».

<sup>273</sup> Dirá J. BENTHAM, *Princípios de Moral e de Legislação*, 1776: «Qu'est-ce que donner une bonne raison en fait de loi? C'est alléguer des biens et des maux que cette loi tend à produire: autant de biens, autant d'arguments en sa faveur; autant de maux, autant d'arguments contre elle.» (Cit. por M. TERESTCHENKO, 1994 : 74).

apercepção da experiência, a inter-simpatia de interesses e a inter-subjectividade na percepção geral de tais interesses, como critérios de organização da Sociedade e do Estado.

Porém, não deixam de basear-se todos em postulados de ordem metafísica, utilizando os conceitos de «critério último», de «bem supremo» e de pedra de toque». Às palavras de John Locke segundo as quais o critério último de decisão moral é

«A lei divina, pela qual compreendo esta lei que Deus prescreveu aos homens para orientarem a suas acções (...) é a única pedra de toque pela qual poderemos julgar a Rectidão Moral»<sup>274</sup>,

respondem os utilitaristas Clássicos e, sobretudo, Stuart MILL, com o critério último da felicidade da comunidade ou do maior número de indivíduos nela contidos, também em termos metafísicos, porquanto,

«É necessário que haja um critério que permita julgar do bem e do mal, do absoluto e do relativo, dos objectivos, ou dos objectos de prazer. E, seja qual for este critério, só pode haver um: porque, se existissem vários princípios últimos para a conduta, ela poderia ser aprovada por um e condenada por outros.»<sup>275</sup>

As bases teóricas do utilitarismo são pois várias – o que nos parece inevitável num movimento que demorou pelo menos dois séculos e meio a constituir-se – começando por se basearem no amor de si e no sentimento<sup>276</sup>, no individualismo, no empirismo, no sensualismo, no associacionismo, no experimentalismo e na tradição contratualista entre diferentes poderes, na Grã-Bretanha<sup>277</sup>, e no sensualismo e no materialismo, na França<sup>278</sup>. Porém, tanto com Bentham como com Stuart Mill, como

<sup>274</sup> John LOCKE, *Essay sur L'Entendement Humain*, cit. por VERGARA (2002 : 19).

<sup>275</sup> John Stuart MILL (1843), *A System of Logic*, in VERGARA (2002:20).

<sup>276</sup> De resto, a exaltação destes dois elementos tem uma enorme tradição no Ocidente desde, como vimos atrás (Secção 1), o «amor de si» e a «libido sentiendi» da *Cidade de Deus* (426 d.c.), de Santo Agostinho, no Século V, comungados por Blaise PASCAL (1656) e por Pierre NICOLE (1679); a exaltação do valor das paixões e dos interesses como motores de motivação e de articulação nas relações sociais, feita por sensualistas como David Hume (1748) e por materialistas como Helvetius (1758) e Holbach (1772);

<sup>277</sup> Na Grã-Bretanha, é forçoso ir buscar as origens do utilitarismo à valorização da experiência como critério de conhecimento por parte de Francis BACON (1561- 1626), com a obra *Novum Organum* (1620), e à construção do método indutivo pelo mesmo autor, em radical oposição aos métodos abstracto-reflexivos da escolástica, entre outras fontes. Esta valorização da experiência e do «sensacionismo» como elementos fundamentais do conhecimento é feita também por John LOCKE (1632 – 1704), em *Ensaio sobre o Entendimento Humano*, também de 1690. Se a obra de Francis Bacon é uma reacção contra o racionalismo idealista em construção no continente europeu, a construção teórica dos fundamentos do utilitarismo prosseguiu depois com o aprofundamento desta reacção, com o sensualismo e com o associacionismo: Francis HUTCHESON (1694-1747), com a obra *Recherches sur l'Origine de nos Idées de Beauté et de Vertu*, de 1725; David HUME (1711-1776), nas obras *Traité de la Nature Humaine*, de 1740, I parte, secção IV - «De l'Association des Idées», e ainda *Une Enquête sur L'Entendement Humain*, de 1758, secção III - *De l'Association des Idées* ». Também com o associacionismo de David HARTLEY, em *De L'Homme*, de 1749, secção IV, §§ 97 e 99. Estes dois autores substituíram o princípio de causalidade pelo associacionismo das sensações e dos prazeres e da transformação de ambos em ideias por semelhança, por contiguidade e por relação, fornecendo as bases da «harmonização artificial» dos interesses. Do mesmo modo que William GODWIN (1756-1836), na sua obra *Inquiry on Political Justice*, de 1793.

<sup>278</sup> Essencialmente, para o sensualismo, Stephane CONDILLAC (1715-1780), com a obra *Traité des Sensations* (1754) e, para o materialismo, Claude-Adrian HELVETIUS (1715 – 1771).

ainda com Sidgwick, o utilitarismo evoluiu para a reflexão sobre a utilidade ética e moral, tornando-se numa filosofia moral e política por referência ao ideal de «*sumum bonnum*».

Ao contrário das tradições inglesa e americana, profundamente influenciadas pelo utilitarismo, a tradição europeia, com a excepção de Benjamin CONSTANT e de Alexis de TOCQUEVILLE (1840)<sup>279</sup>, caricaturizou-o<sup>280</sup>, apresentando-o como «filosofia do burguês»<sup>281</sup> (MARX, 1974, I: 385-387) e filosofia sem espírito, apesar da exaltação que dele fazem Stuart Mill e Sidgwick, reaparecendo a sua influência na segunda metade do Século XX, através de Karl POPPER (1949), de Isaiah BERLIN (1969<sup>282</sup>), de John RAWLS (1971 e 1993), revelando o utilitarismo como um sistema teórico da felicidade e do bem-estar (*welfare*) que vai muito para lá da perspectiva hedonista.

Uma das questões que se colocam na abordagem do utilitarismo é a consideração do seu estatuto face ao liberalismo<sup>283</sup>. Existem argumentos a favor e argumentos contra a sua integração nas teorias liberais. De qualquer modo, quem primeiro levanta esta questão é Alexis de TOCQUEVILLE (1840), ao autonomizar a articulação do sistema de interesses individuais como processo auto-suficiente de obtenção do interesse geral, associando-o ao liberalismo.

Entre os argumentos contra está o facto de, a partir de David Hume e de Jeremy Bentham, o utilitarismo rejeitar

«(...) qualquer ideia de um contrato social originário, fonte de legitimidade das leis, e qualquer ideia de direitos naturais e imprescritíveis do homem. (...) (...) a ideia de direitos naturais e imprescritíveis é um obstáculo ao progresso da legislação, por essência mutável: um direito que só tem razão de ser devido à sua utilidade, não poderia ser imprescritível e imutável. (...) Para o utilitarismo, as declarações dos direitos do homem nada mais são do que sofismas. (...) Assim, mais do que de liberdade, Bentham preferirá falar de segurança.» (Catherine AUDARD, 2002: 46).

<sup>279</sup> Diz Tocqueville: «a doutrina do interesse bem compreendido se me afigura, entre todas as teorias filosóficas, a mais apropriada às necessidades dos homens do nosso tempo. (...) Adaptando-se maravilhosamente às fraquezas dos homens, obtém com facilidade um grande domínio que nada lhe custa conservar, pois que vira o interesse pessoal contra si mesmo e serve-se, para dirigir as paixões do aguilhão que as excita.» (Citado por AUDARD (2002: 45). De resto, a correspondência entre Tocqueville e Mill, atesta a influência recíproca entre os dois autores. No caso de Mill, em *On the Liberty* e, no caso de Tocqueville, em *L'Ancien Regime et la Révolution*.

<sup>280</sup> Pode colher-se uma síntese dessa caricaturização em Francisco VERGARA (2002: 39-40).

<sup>281</sup> É o caso de Marx, 1965, *Oeuvres*, 726, Gallimard: «Liberdade, igualdade, propriedade e Bentham. Bentham! Porque, para qualquer um trata-se apenas de si próprio. A única força que os põe em presença e os relaciona é a força do seu egoísmo, do seu lucro particular, dos seus interesses privados.». Citado por Audard, 2002: 44.

<sup>282</sup> Isaiah Berlin faz mesmo uma introdução para a edição de 1969 de *On Liberty and Utilitarianism*, por Oxford University Press, a que acedemos através da tradução de Eunice Ostrenski, publicada pela Livraria Martins Fontes de S. Paulo, em 2000, sob o título *John Stuart Mill: Liberdade, Utilitarismo*.

<sup>283</sup> Jean TOUCHARD (1970), Catherine AUDARD (2002) e Francisco VERGARA (2002) colocam-no no âmbito do liberalismo político mas Michel TERESTCHENKO (1994) insere-o no âmbito do liberalismo económico.



De igual modo, no liberalismo pré-StuartMilleano, existe uma dimensão sacrificial do indivíduo pela qual a felicidade pública deve prevalecer sobre a felicidade individual. Então os direitos e liberdades individuais devem poder ser sacrificados «à maior felicidade do maior número»<sup>284</sup>. A defesa do utilitarismo clássico do Século XVIII é a de que não faz sentido falar em sacrifício porque os interesses nocivos à sociedade são nocivos aos indivíduos, preferindo-se falar de *segurança* (*securities*) em vez de *direitos naturais*, tão inexistentes e aberrantes como o contrato social, segundo Jeremy Bentham. E só a partir de John STUART MILL (1863) e de Henry SIGDWICK (1874) é que este conflito entre «hedonismo universalista», tendente para a felicidade do maior número, e «hedonismo psicológico», ou egoísta, tendente para a felicidade individual será assumido.

Como argumentos a favor, deve dizer-se que, quer no utilitarismo económico quer no utilitarismo político e, para lá das aparências superficiais, o utilitarismo permanece liberal por causa do seu individualismo (Catherine AUDARD, 2002: 47-48). Tanto a felicidade colectiva como a felicidade do maior número constituem a soma das felicidades individuais e não a sua integração.

A semelhança entre liberalismo e utilitarismo colhe-se ainda pela análise da economia política liberal. Com efeito, o utilitarismo está directamente ligado à emergência do liberalismo económico, podendo falar-se de utilitarismo económico (Michel TERESTCHENKO, 2002: 71-85). No entanto, o utilitarismo económico de Bentham não reconhece autonomia à ciência económica, sobrepondo a felicidade colectiva aos interesses individuais<sup>285</sup>, enquanto que o liberalismo económico de Adam Smith e de Bernard de Mandeville, de David Hume e de Herbert Spencer parte da prevalência dos interesses individuais sobre a sociedade e, sem perspectiva do social no seu todo, elegendo a categoria económica como determinante<sup>286</sup> (Catherine AUDARD, 2002: 49).

Porém, se o utilitarismo «pré-benthameano» e «benthameano» proclamou esta submissão do interesse individual ao interesse colectivo, o projecto de John STUART MILL (*On the Liberty*, 1859) vai no sentido de preservar a liberdade individual face ao interesse do maior número possível de pessoas, procurando subtraí-la à tirania da sociedade e do Estado. Neste sentido, Mill é profundamente liberal. Mas as tensões (se não contradições) entre as vias ensaiadas por Bentham e por Mill, reflectir-se-ão

<sup>284</sup> Esta ideia, originária de Claude-Adrian HELVETIUS (1758 - 1790: 83-84), o mestre de Bentham, serviu eficazmente a ideologia do Terror: «Tout est légitime, même vertueux, pour le salut publique.». Do mesmo modo, William GODWIN (1756- 1836), na sua obra *Inquiry on Political Justice*, de 1793, submetendo por completo o indivíduo ao interesse público.

<sup>285</sup> Em abono desta tese, conferir Joseph SHUMPETER, 1983, *Histoire de l'Analyse Économique*, Paris, Gallimard e F. VERGARA, 1992, *Introduction aux Fondements Philosophiques du Libéralisme*, Paris, 1992, pp. 33-34

<sup>286</sup> Porque ela é entendida como categoria de organização ética e moral, ou seja: «La société est tellement constituée qu'en travaillant à notre bonheur particulier, nous travaillons pour le bonheur général. On ne peut augmenter ses propres moyens de jouissance sans augmenter ceux d'autrui.» (David HUME, cit. or M. TERESTCHENKO, 1994: 75).

no utilitarismo do Século XX, com Karl Popper (1949) a seguir a via «Benthameana» e Isaiah Berlin (1969), a via «Milleana», agravando-se a ruptura entre estas duas perspectivas com John Rawls (1971) <sup>287</sup>.

De resto, poderemos considerar o utilitarismo como um construtivismo voluntarista mas evolucionista, (que poderá mesmo encontrar-se em John Rawls, 1971), a meio caminho entre o ultraconservadorismo de Edmund Burke (Século XVIII) e de Herbert Spencer (Século XIX), retomado por Friederich Hayek, na segunda metade do Século XX, e as teorias da busca de um ideal de excelência, regra geral nocivo e tendente à tirania, como pudemos descortinar no Capítulo sobre o Autoritarismo, relativamente aos pensamentos de Rousseau, de Kant e de Hegel.

É a Francis HUTCHESON (1725) que se atribui a primeira formulação do princípio do utilitarismo, defendendo que «a melhor acção é a que proporciona a maior felicidade ao maior número» <sup>288</sup>, princípio reinscrito na tradição utilitarista por Cesare BECCARIA (1764) como «la massima felicità divisa nel maggior numero» <sup>289</sup>. Ao contrário de Bernard de Mandeville, de Hobbes e de Calvino, Hutcheson defendeu uma predisposição natural e desinteressada do homem para o bem e para a acção recíproca.

Anthony SHAFTESBURY (1711 <sup>290</sup>) defendeu que o ideal de felicidade, de prazer e de bem-estar deriva de uma tendência universal da humanidade para a compaixão pelo outro, para a solidariedade e para a identificação de interesses e que é esta identificação que permite construir a aproximação entre os homens. Mas que tal aproximação não tem nada de religioso, antes sendo natural. Tal como outros autores da formação da modernidade, Shaftesbury contribuiu para libertar a moral e a política da esfera da religião.

Numa perspectiva oposta <sup>291</sup>, Bernard de MANDEVILLE (1714), servindo-se da mítica *Fábula das Abelhas*, defendeu que «os vícios privados fazem o bem público» <sup>292</sup> e que as acções egoístas, muitas vezes, defendem melhor o bem público do que as

<sup>287</sup> Pelo menos é esta a tese de Derek PARFITT, 1984, *Reasons and Persons*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>288</sup> Francis HUTCHESON (1991), *Recherches sur l'Origine de nos Idées de Beauté et de Vertu*. Paris: Vrin. Citado por Catherine AUDARD, 2002: 52.

<sup>289</sup> Cesare BECCARIA (1991), *Traité des Délits et des Peines*, Paris, Flammarion. Original, 1764. In C. AUDARD, 2002: 56-59

<sup>290</sup> Anthony SHAFTESBURY (1711). *Enquête concernant la Vertu ou le Mérite*. In Denis Diderot (1969). *Œuvres Complètes – Tomo I*. Paris : Club Français du Livre. Citado por Catherine Audard (2002 52 e 81)

<sup>291</sup> Mas que tem antecedentes na tese de que a concretização do luxo e dos desejos e interesses dos ricos é um processo de ajuda aos pobres, defendida no Século XVII por moralistas protestantes como Pierre JURIEU (1686) e Isaac PAPIN (1688) e, no Século XVIII, por Bernard DE MANDEVILLE, na sua *Fábula das Abelhas* (1714).

<sup>292</sup> . O subtítulo da obra resume o essencial da mensagem da Fábula: «La Fable des Abeilles ou les vices privés font le bien public contenant plusieurs discours qui montrent que les défauts des hommes, dans l'humanité dépravée, peuvent être utiles à l'avantage de la société civile, et qu'on peut leur faire tenir la place des vertus morales.» (Michel Terestchenko, 1996, 59). Jean TOUCHARD (1970:78) resume

pretensamente altruístas, tese que influenciou directamente *A Teoria dos Sentimentos Morais*, de Adam SMITH (1759). Por isso, Mandeville é um autor fundamental no lançamento teórico do liberalismo económico da segunda metade do Século XVIII.

David HUME (1751 e 1758) criará as condições epistemológicas necessárias para a fundamentação do individualismo moral do utilitarismo, desligado de qualquer lei, natural ou sobrenatural. No debate entre sentido moral inato (Hutcheson) e egoísmo natural do homem (Hobbes e Mandeville), Hume antecipa Stuart Mill, procurando conciliar os dois pólos, preservando a liberdade.

No entanto, prefere alicerçar a tendência natural dos homens para a associação na simpatia pelos outros e na teoria do «*espectador imparcial*» pela qual um indivíduo consegue identificar-se com os sentimentos de outrem e de todos os «outrem(s)» naquilo em que eles realizam a utilidade. Herbert SPENCER (1879<sup>293</sup>) e John RAWLS (1971) retomarão este princípio da simpatia. Rawls na sua «*Uma Teoria da Justiça*» (2001)<sup>294</sup>. Porém, Jean TOUCHARD (1970: 78-79) considera Hume conservador e mero defensor dos interesses instituídos na medida em que, apresentando o hábito como justificação principal para os comportamentos sociais, nada mais resta do que a defesa da tradição e a recusa de toda a inovação<sup>295</sup>, tal como defenderá Edmund Burke (1789).

Rejeitando as teorias do direito divino e do contrato na construção da soberania e da justiça, David HUME procura uma solução humana, terrestre, baseada na sua concepção de «virtudes artificiais» impostas pela necessidade de cooperação mútua, e de «identificação artificial de interesses», imposta pela necessidade de viver com os outros em sociedade, e em conflito de interesses. Neste sentido, David Hume será o criador da teoria da harmonização dos interesses como fundamento da participação.

Jeremy BENTHAM (1748- 1832), o principal teórico do utilitarismo clássico (Michel TERESTCHENKO, 1994: 71; Catherine AUDARD, 2002: 43-81) e «o

---

assim as ideias da Fábula: «Temos uma colmeia na qual as abelhas se tornam virtuosas, sóbrias, austeras, caritativas: é um desastre. Conclusão: os vícios dos indivíduos são um benefício para a sociedade, o egoísmo de cada um condiciona a prosperidade de todos.».

<sup>293</sup> «O altruísmo que deverá surgir no futuro não é um altruísmo que esteja em oposição ao egoísmo mas virá, por fim, a coincidir com este em grande parte da vida, e exaltará as satisfações que são egoístas por constituírem prazeres fruídos pelo indivíduo, embora sejam altruístas pela origem de tais prazeres.» (H.SPENCER, 1879, *Data of Ethics*. In N. Abbagnano, 1970, Vol. XI: 38).

<sup>294</sup> «Considere-se a seguinte definição que remete para Hume e Adam Smith. Qualquer coisa, um sistema social, por exemplo, é justa, quando de um ponto de vista geral mereça a aprovação de um observador imparcial e idealmente racional que possua todos os conhecimentos relevantes.» (John RAWLS (2001: 154). E, mais adiante: É pois possível obter a seguinte derivação do princípio clássico da utilidade: uma instituição é justa se um espectador idealmente simpatizante e imparcial a aprovar de forma mais clara do que a qualquer outra instituição que seja possível nas circunstâncias concretas. (...) A aprovação é uma forma especial de prazer que decorre mais ou menos intensamente da contemplação do funcionamento das instituições das suas consequências para a felicidade daqueles que delas fazem parte. Este prazer especial é o resultado da simpatia.» (IDEM: 155).

<sup>295</sup> «Um governo estabelecido tem uma vantagem infinita, por essa mesma razão de que está estabelecido. (...). O único meio de tornar o povo avisado é impedi-lo de se juntar para formar grandes assembleias.» (HUME, citado por TOUCHARD: 1970: 78-79).

grande pensador crítico deste Século em Inglaterra» <sup>296</sup> (S. MILL, 1998:168), deu um primeiro passo para a autonomização do utilitarismo político e moral face ao utilitarismo e ao liberalismo económicos, passo que Stuart Mill e Henry Sidgwick consolidarão.

As origens do pensamento de Bentham encontram-se em Montesquieu, Voltaire, Helvetius e Beccaria: «A Helvetius devo o princípio da utilidade, o fundamento da obra, e a Beccaria a reflexão acerca dos ingredientes constitutivos do valor de um castigo, que me possibilitou alargar a sua aplicação.» <sup>297</sup> . Porém, no período da maturidade, revelar-se-á contra Montesquieu por causa da subjectividade da linguagem deste e do excessivo peso que o autor do *Espírito das Leis* atribuiu à burocracia, ao formalismo jurídico e às convenções sociais.

Por outro lado, o pensamento de Bentham também se estrutura por oposição ao de Adam Smith e de Bernard de Mandeville. Constitui um sistema económico-sócio-político que nos remete para os fundamentos teóricos da democracia liberal, na medida em que defendeu a igualdade de oportunidades e o sufrágio universal, enquanto que Stuart Mill continuará a remeter-nos para o liberalismo democrático, na medida em que rejeita tal sufrágio e se limita à consideração de uma igualdade liberal, isto é, natural.

Na linha de Beccaria, no seu *Tratado dos Delitos e das Penas* (1764), Bentham vai introduzir um princípio de utilidade e de prática moral no sistema prisional inglês e russo. As penas aplicadas não podem expressar uma vingança da sociedade ou de indivíduos mas orientar-se por um princípio de utilidade individual e social. Do mesmo modo, a legislação deve ser o mais objectiva possível e não basear-se em «ficcões» e «sofismas». Em *Um Fragmento Sobre o Governo* (1776) Bentham desenvolve uma autêntica desconstrução sócio-crítica da linguagem judicial e legal, a qual, pelo seu artificialismo, lhe parecia estar ao serviço dos interesses particulares da casta económica e social dirigente, iniciando, em alternativa, a defesa de um processo jurídico orientado pelo positivismo jurídico, no que antecipará Wittgenstein e a viragem linguística do Século XX.

Nesta linha do positivismo jurídico, Bentham lutou contra a lei baseada na *Common Law* da tradição oral porque ela se prestava a interpretações subjectivas <sup>298</sup> e arbitrariedades <sup>299</sup> e tratou de fundar um Código Legal Escrito, veiculador da

<sup>296</sup> Do Século XIX, queria dizer John Stuart Mill.

<sup>297</sup> Jeremy BENTHAM, *MSS University College Collection*, nº 27, e *Uma Introdução aos Princípios de Moral e de Legislação*. Citados por C. AUDARD (2002: 56).

<sup>298</sup> No final de *Essay sur Bentham*, John Stuart Mill censurará Bentham por ter insistido tanto em destruir a informalidade da língua inglesa, por se perder em busca de objectividades linguísticas, destruidoras da arte poética e do imaginário cultural inglês. Cf J.S.Mill, 1998: 241-243.

<sup>299</sup> Valerá a pena remeter para John Stuart MIL (1998: 214-220), mais uma vez, pois ele demonstra nos termos acima referidos, o problema da tradição jurídica oral, em que «la loi anglaise s'appuie, encore aujourd'hui, sur le système féodal (...) d'une tribu de guerriers encore barbares, qui tenaient un peuple conquis en sujétion et se partageaient ses dépouilles.».

concepção imperativa da Lei <sup>300</sup> e influenciador do positivismo jurídico de John Austin, e em oposição aos princípios dos Códigos Romano e Napoleónico.

Nesta concepção, a lei é sempre a expressão de uma vontade soberana mas também sempre limitação da liberdade e causa de uma menor felicidade e, por isso, deve abranger os menores domínios possíveis das vidas individuais.

Os conceitos de «ficções» e de «sofismas» utiliza-os Bentham também para classificar quer as teorias do direito natural quer as teorias contratualistas - pelas quais o indivíduo não teria qualquer papel no mundo, na medida em que a ordem social estaria instituída desde o início da fundação da Sociedade e do Estado e sobrepor-se-ia aos indivíduos -, defendendo, pelo contrário, uma ordem social em permanente construção e revisão, sob o paradigma da busca do prazer e da aversão ao sofrimento, orientado pelo ideal da maior felicidade para todos, com que Bentham substituiu, sob a influência de Beccaria, o de utilidade <sup>301</sup>, porque aquele expressaria melhor a dimensão social da acção legislativa e da acção política.

Este ideal da maior felicidade estrutura-se em três princípios:

- 1) «O princípio da maior felicidade (*greatest happiness principle*) ou da maior felicidade para o maior número, cada um valendo por um», e percebendo a felicidade como o que é bom para si e para os outros, sendo boa a acção que dê felicidade a cada um de todos ou ao maior número de entre todos, não sendo possível visualizar a Sociedade como um todo integrado mas como soma de individualidades e de interesses (M. TERESTCHENKO, 1994: 71; C. AUDARD, 2002: 59);
- 2) «O princípio do interesse pessoal ou princípio de utilidade individual (*self-preference*), que descreve o que guia, em geral, as acções humanas», compatibilizado com o sentido do interesse geral e do bem comum, numa aritmética dos prazeres e das penas (Catherine AUDARD: 60; John Stuart MILL, 1998: 200-204 <sup>302</sup>);

<sup>300</sup> Em contrapartida, será justo realçar o mérito de Bentham nesta matéria, através das palavras de John Stuart Mill (1998: 220), que também lhe não poupou elogios quando entendeu que Bentham os merecia: «Gloire à Bentham pour avoir porté à la superstition le coup mortel, pour avoir été l'Hercule qui a vaincu cette hydre, le St. Georges qui a terrassé de dragon pestilentiel.». E depois (pp. 220-222) enumera as cinco conquistas de Bentham no domínio legal: lei como meio para atingir fins, lei como sistema normativo positivo, lei como inserida num sistema legal codificado, lei como organizadora dos interesses da Sociedade Civil, o que Mill julga limitado, e sistema penal humano e educador e não destruidor.

<sup>301</sup> Também John Stuart MILL (1838) alude a esta substituição como mais compatível com a natureza de critério legitimável pela tradição moral da busca de um *Summum Bonnum*. Cf. J.S.Mill (1998: 25) e também Catherine AUDARD (1999: 15).

<sup>302</sup> Aliás, John STUART MILL (1998: 198 e seguintes) é particularmente cáustico para com Bentham a quem se opõe por este se limitar à teorização de um sistema empírico de prazeres e interesses pessoais pois «La Connaissance que Bentham avait de la nature humaine (...) est purement empirique. Et d'un genre d'empirisme qui ne repose que sur peu d'expérience.» (p. 198), acusando-o de que «L'homme n'est ainsi jamais reconnu par lui comme un être capable de poursuivre, comme une fin, la perfection spirituelle et de désirer, pour elle même, la conformité entre son caractère et son critère de l'excellence,

- 3) O princípio da identificação dos interesses e dos deveres (*interest-and-duty-junction principle*), que é o meio de governar: o legislador age utilizando as motivações humanas fundamentais – prazer e dor – e as sanções – penas e recompensas (IDEM: 60).

Destes três princípios decorrem quatro princípios subordinados: a segurança, a subsistência, a abundância e a igualdade (razão pela qual tanto Bentham como Stuart Mill substituirão o conceito de direitos naturais pelo de «segurança» ou «garantias»).

O percurso teórico de Bentham é muito limitado e desconhecedor de questões fundamentais da história e da cultura, dirá John S. MILL (1998: 197). Mas é a vivência do despotismo da Revolução Francesa que o faz abandonar os ideais desta e aderir aos de Burke. Porém, após 1808, sob a influência de James Mill, entregou-se à defesa da construção teórica da democracia, com base no princípio de utilidade e no do governo maioritário.

Segundo Bentham, o único meio de lutar eficazmente contra o despotismo consiste em o povo proteger os seus interesses, exercendo um controlo eficaz e permanente sobre os governantes, ao mesmo tempo que o governo deve controlar a administração e os juízes, através de um sistema de recompensas e de sanções. Porém, neste como em outros aspectos, John Stuart Mill dirige-lhe uma crítica arrasadora no seu *Essay on Bentham* (1838), à luz de Kant, de Constant e de Tocqueville, comparando-o a Rousseau pelo totalitarismo da maioria, mas fazendo-o antecipar Marx e Weber, quer pela identificação entre estrutura governativa e interesse de classe, quer pela consideração desta como sistema de status, envolvendo simultaneamente riqueza, poder e cultura <sup>303</sup>.

O objectivo fundamental de um governo é a garantia dos princípios subordinados: subsistência, abundância, segurança e igualdade.

A relação dos indivíduos com o poder deve ser uma relação de reivindicação do maior interesse, orientada por um cálculo de benefícios e malefícios da obediência ou da desobediência:

«É permitido a um homem, se não obrigatório, seja por dever seja por interesse, resistir quando, segundo o cálculo que ele faz, os inconvenientes que resultariam da resistência se lhe afiguram menores do que os inconvenientes que resultariam da submissão.» (Jeremy BENTHAM, 1996: 157).

Em síntese, a organização política, segundo Bentham deve orientar-se pelos seguintes princípios (Catherine AUDARD: 2002: 62-63):

---

sans espoir d'autre biens ou d'autres maux que ceux qui lui fera éprouver sa propre conscience (*consciousness*).» (p. 201).

<sup>303</sup> A influência de Kant em John Stuart Mill obtém-se pela leitura de *Utilitarianism*, 1863 (J. S. Mill, tradução francesa, 1998), em que o autor estabelece o confronto com o «kantismo» e, particularmente, com a moral deste. Já a crítica que S. Mill faz da teoria do governo de Bentham pode colher-se em *Essay on Bentham*, tradução francesa, 1998: 223-244.

- 1) o exercício do poder deve ser controlado pela opinião pública e não pela lei mas Stuart Mill (1859) observará que isso conduziria à tirania da maioria;
- 2) a soberania não pode ser absoluta nem ilimitada mas também não pode ser totalmente limitada por leis e convenções;
- 3) as «garantias» (*securities*) substituem-se aos direitos individuais;
- 4) não deve haver separação de poderes mas devem ser definidas as competências de cada qual e controlado o seu cumprimento por um sistema de sanções e de recompensas, a aplicar pelos cidadãos e pelo governo, no âmbito do critério do interesse pessoal e da simpatia pelo interesse do maior número;
- 5) as despesas de qualquer governo devem ser pagas segundo as leis do mercado.

Apesar das diversas críticas que foram dirigidas ao utilitarismo «benthameano», só três parecem atingi-lo verdadeiramente: a) o materialismo sensualista e o subjectivismo das percepções dos interesses e das simpatias de interesses<sup>304</sup>; b) a ausência de processos de concertação dos interesses, que Bentham não previu; c) ausência de processos eficazes de controlo do exercício do poder.

Quanto à primeira, é impossível quantificar os sentimentos e, no processo da interacção social, valerá o jogo dos mais «fortes» para manter o «statu quo» ou para defender os interesses do grupo de pertença.

Quanto à segunda, a luta entre interesses de grupo, de classe, etc., levará à prevalência dos grupos e classes mais favorecidos porque possuidores dos diferentes instrumentos de dominação: dinheiro, cultura, interferência nas agências de produção ideológica, de informação, e poder. Bentham, apesar da sua luta contra os Conservadores, ao lado dos Whigs, não deixará de poder ser acusado de liberal e de conservador<sup>305</sup>.

Quanto à terceira, problema jamais eficazmente resolvido, mesmo nas democracias constitucionais ditas participativas, o poder fica detentor de uma margem de arbítrio e de flexibilidade organizativa que lhe permitirá sempre conduzir os dossiês para o «lado bom», o que coloca em questão a eficácia da participação

<sup>304</sup> Esta é a principal crítica que lhe faz John STUART MILL (1998: 200-244): «Bentham conçoit l'homme comme un être susceptible de plaisirs et de peines et gouverné dans l'ensemble de sa conduite, en partie, par les différentes modifications de son intérêt particulier et ces passions communément qualifiées d'égoïstes, en partie par ses sympathies, et occasionnellement ses antipathies, à l'égard d'autres êtres.» (p. 200). E a crítica de S. MILL vai mais longe: « Ce n'est pas simplement la partie morale de notre nature, au sens strict du terme – le désir de la perfection ou les sentiments de cette conscience qui approuve ou réproouve – qu'il laisse entièrement de côté ; il est à peu près incapable de reconnaître comme un élément de la nature humaine la poursuite de quelque idéal que ce soit pour lui-même. » (p. 202).

<sup>305</sup> A crítica que lhe dirige John Stuart MILL (1998: 205-206) parece confirmar esta ideia. Com efeito, diz Mill, «Elle (a crítica) ne peut rien déterminer quant à la conduite de chacun, au-delà de la prescription des axiomes les plus évidents de la prudence pratique et d'une honnêteté et d'une bienveillance purement extérieures.».

política, quando não consolidada pela participação organizacional e pela participação na execução.

Com John Stuart Mill (1806 – 1873) o utilitarismo inglês ganhará, a partir de 1859 <sup>306</sup>, não só o reconhecimento científico e social que, até aí, não tivera mas também os fundamentos epistemológicos necessários à consolidação da teoria, continuada por Henry Sidgwick (1838-1900) e Georges E. Moore (1873-1958). Tais fundamentos advieram, por um lado, da formação universalista e teórico-prática de Mill e, por outro, de, em virtude dessa formação, ele ter operado a conjunção de toda a cultura da época, encontrando-se o seu pensamento no cruzamento dos de John Locke, de Adam Smith, de Rousseau, de Kant, de James Mill (seu pai), de Jeremy Bentham, de Benjamin Constant, de Alexis de Tocqueville, de Saint-Simon, de Auguste Comte, dos Movimentos Operários e Sindicais, do feminismo da sua amante Harriet Taylor e do Ecologismo <sup>307</sup>.

Nesta perspectiva, o pensamento de Mill é heterogêneo e eclético, não só diacronicamente, devendo-se estudar preferencialmente as obras pós-1843 <sup>308</sup> para se caracterizar o verdadeiro pensamento «Milleano», mas também em termos de fundamentação teórica, já que Mill procurou conciliar a tradição utilitarista inglesa com as tradições liberal e democrática continentais, para construir a sua versão do utilitarismo e da organização da sociedade e do Estado.

No que respeita ao nosso estudo, os contributos maiores de J.S.Mill inscrevem-se em cinco campos:

1. afirmação da liberdade e autonomia individuais originárias dos indivíduos face ao todo colectivo, concebendo a sociedade como uma concorrência e

<sup>306</sup> Ano da Publicação de *Utilitarianism*.

<sup>307</sup> A abordagem que Salvador GINER (2001: 91-92) faz deste aspecto da obra de Mill coloca este como pioneiro da defesa do equilíbrio entre homem, técnica, civilização e natureza, justamente na perspectiva de um «estado estacionário do capital e da riqueza» e de um equilíbrio entre capital, riqueza e população.

<sup>308</sup> Com efeito, as obras de referência de John Stuart Mill foram escritas a partir desta data: o *Sistema de Lógica* (1843), onde Mill desenvolve as bases da sua epistemologia; *Princípios de Economia política* (1848), o tratado de referência do liberalismo económico moderado, onde Mill desenvolve inclusivamente as bases do modelo ecologista de desenvolvimento a que dá o nome de «modelo estacionário», por crer que os recursos naturais são esgotáveis; *A liberdade*, de 1859, onde Mill desenvolve o seu pensamento sobre as relações entre a autonomia individual e a estrutura social; *O Utilitarismo*, de 1861, onde estabelece os fundamentos do utilitarismo tentando libertá-lo, com sucesso, dos estereótipos hedonistas em que estava catalogado; *Considerações Sobre o Governo Representativo*, de 1861, onde estabelece a sua teoria democrática da governação com pressupostos liberais; *Augusto Comte e o Positivismo*, de 1865, que marca uma ruptura com o sociologismo de Auguste Comte, que acusa de liberticida; *Avaliação da Filosofia de Bentham ou Bentham*, de 1867, na realidade já publicado anonimamente, por duas vezes, em 1838, em que Mill toma posição sobre o utilitarismo de Bentham, censurando-o por demasiado hedonista e afirmando ser necessária uma fundamentação mais eficaz de uma teoria incontornável; *A Escravidão das Mulheres*, de 1869, uma obra feminista, sob a influência da sua já mulher, Harriet Taylor, obra na qual defende a igualdade social e sexual entre homens e mulheres; e, já depois da sua morte, em 1873, apareceu, ainda em 1873, *Capítulos sobre o Socialismo*, textos em que Mill critica vigorosamente a crença do socialismo pré-1848, de que a ordem social poderia ser determinada a partir de cima, externamente, portanto, às dinâmicas da sociedade.



cooperação de interesses, em cuja regulação o Estado só deve intervir caso as acções individuais ou associativas ponham em causa direitos originários de outros indivíduos;

2. consolidação do utilitarismo como critério para a tomada de decisões colectivas;
- 3) construção de uma teoria democrática representativa da organização do poder, com base na concorrência e representação de interesses das elites sociais;
- 4) formulação de uma teoria da organização do espaço público como espaço aberto, de concorrência de ideias e de reciprocidade social;
- 5) defesa de um sistema educativo que preparasse os indivíduos não só para o uso da sua liberdade e da sua autonomia mas também para a participação / juízo sobre os actos dos representantes e governantes, no sentido de concorrer quer para melhorar as suas práticas quer para a sua confirmação ou revogação.

Face a esta postura de Mill, tem sido discutido se ele é um liberal ou um democrata ou mesmo se o utilitarismo de Mill se enquadra no liberalismo (Salvador GINER, 2001: 90-95); Pierre BOURRETZ, 1990; Dalmácio NEGRO, 1994: IX-XXXVII; Catherine AUDARD, 1999, II: 9-15, e 2000: 66-75).

A questão parece-nos pertinente porque Mill é um pensador híbrido que tentou conciliar a liberdade e a autonomia individuais e civis com a organização e estrutura da sociedade e do Estado. A sua reflexão obedece à questão primeira de saber como conciliar a intransigência destas liberdade e autonomia individuais com um Poder que, qualquer que ele seja, «contém em si mesmo o abuso do poder» (BOURETZ, 1990:54), inscrevendo-se por isso as suas preocupações na tradição liberal da limitação do poder do Estado sobre a liberdade dos indivíduos, originada nos excessos do autoritarismo e da ilimitação do poder da governação do povo por ele mesmo, no contexto da Revolução Francesa (John S. MILL, 1859; 1990: 65):

«Foi então que nos apercebemos que expressões como “autonomia política” e “poder do povo sobre si mesmo” não exprimiam um verdadeiro estado de coisas. “As pessoas do povo” que exercem o poder não são as mesmas sobre as quais ele é exercido; e a autonomia em questão não é o governo de cada um para si mesmo, mas o de cada um por todos os outros. Pior do que isso, a vontade do povo significa, na prática, a vontade do maior número ou da parte mais activa do povo: da maioria ou daqueles que se vierem a impor como tal.».

Ora, pretendendo salvar a liberdade e a autonomia civil de «uma sociedade que pode transformar-se em tirano» (John S. MILL, 1859; 1990: 66), toda a teorização é feita em torno da defesa da liberdade e da autonomia individuais (mais uma vez um pressuposto kantiano) ideia que ele deixa clara em *On Liberty* (1859). Mill é liberal em muitos sentidos mas é-o principalmente pelo seu desígnio maior – o de defesa dessas autonomia e liberdade individuais e civis (John S. MILL, 1990:79):

«Uma sociedade – qualquer que seja a forma do seu governo – só é livre se respeitar globalmente estas liberdades; e nenhuma o é completamente se elas não estiverem estabelecidas absolutamente e sem reservas. (...). A

humanidade lucrará mais em deixar cada homem viver como bem lhe pareça a ele próprio do que a constrangê-lo a viver como ela entenda.».

E, tal defesa é levada ao limite do possível na medida em que, para Mill, a regulação social só pode fazer-se para salvaguardar aquelas liberdade e autonomia dos abusos ou ataques que os indivíduos em competição ou em associação ou em cooperação possam provocar uns aos outros (John S. Mill, 1990: 66). Daí que o principal problema de uma sociedade moderna seja «encontrar o justo meio entre independência individual e controlo social» (John S. MILL, 1990: 67), uma vez que «Tudo o que dá valor à nossa existência repousa sobre as restrições postas às acções dos outros» (IDEM, ibidem) e porque «os homens não estão autorizados, individual ou colectivamente, a entravar a liberdade de acção seja de quem for a não ser para assegurarem a sua própria protecção».

Por isso, continua Mill «é necessário impor certas regras de conduta, pela lei, em primeiro lugar» (IDEM, ibidem). Porém, o Estado só poderá «exercer jurisdição sobre as acções humanas que têm repercussões sobre os outros» (F. VERGARA, 2002: 93). Daí que, ao legislar, tenha de ter em conta princípios de acção colectiva.

Aqui, Mill reencontra o utilitarismo como princípio democrático de escolha entre leis e acções boas ou más. Elas serão boas ou más conforme contribuírem ou não para a felicidade e para o bem-estar do maior número possível de pessoas ou, o que é o mesmo, para a salvaguarda dos seus direitos. Mill aproximar-se-á na sua *Autobiografia* do radicalismo democrático, afirmando que «o Estado deve empreender toda a acção que seja desejável pelo interesse geral»<sup>309</sup>, entendido aqui como do maior número possível de pessoas.

No entanto, sob a influência de Kant, de Constant e, em geral, das teorias do Direito Natural, e, no sentido de legitimar o próprio utilitarismo contra os detractores deste<sup>310</sup>, Mill criou um utilitarismo indirecto, segundo o qual a felicidade e o bem-estar são o objectivo final e os processos de consegui-lo são os objectivos intermédios, analisados à luz do seu contributo e enquadramento naquele objectivo

311

<sup>309</sup> J.S. Mill, *Autobiographie*, citado por F. VERGARA (2002: 96)

<sup>310</sup> A influência de de Rousseau e de Kant e do idealismo alemão, em Inglaterra, também se fazia sentir no tempo de J.S. Mill, particularmente através de John Grote (1813-1866), de Francis Bradley (1846-1924) e de Thomas H. Green (1883-1882), os quais, cada um a seu modo, denegriam o utilitarismo como lógica do prazer animalista (cf. C. AUDARD, 1999, II: 5-7).

<sup>311</sup> Veja-se o que diz Mill (1998), no *Essai sur Bentham*, p. 161: «Je n'ai jamais cesse de considérer que le bonheur est le critère de toutes les règles de conduite et le but de la vie. Mais je tenais à présent que ce but serait atteint à condition de ne pas en faire un but direct. (...)».

Que le but puisse se déplacer de la fin sur le moyen autorise un véritable développement moral puisque le vertu peut devenir ainsi désirable en elle-même. En retour, les buts secondaires deviennent les parties du bonheur ; le désirable en soi n'existe qu'à travers des désirables de fait.»

E, em *Utilitarismo* (MILL, 1998 : 31), explica : «(...) le principe d'utilité ou du plus grand bonheur pose que les actions sont moralement bonnes (right) dans la mesure où elles tendent à promouvoir le bonheur, moralement mauvaises dans la mesure où elles tendent à produire le contraire du bonheur.».

Assim, Mill deu carácter ontológico ao utilitarismo, derivando dele um princípio e uma teoria da justiça, no que foi precursor de John Rawls.

#### 2.2.4. As Teorias dos Direitos Humanos

Como vimos na secção anterior, o utilitarismo não teve uma aceitação fácil. Designadamente, ao tempo em que ele começou a ser estruturado, a outra perspectiva onnipresente na história do pensamento ocidental quanto à origem das lógicas dos valores e da acção, teoria baseada na existência de valores pré-existentes à existência humana, afirmava-se, sobretudo a partir de Kant, como alternativa ao utilitarismo, defendendo que o que nos faz apoiar ou rejeitar valores e acções é o conceito de justiça, baseada no direito natural.

Esta tese foi defendida e exposta, já na segunda metade do Século XVIII, por Robert Jacques TURGOT, António Caritat (Condorcet) e Thomas JEFFERSON. CONDORCET, em 1790, definia assim o seu princípio:

«Tudo deve tender não à maior utilidade da sociedade, princípio vago e fonte profunda de más leis mas ao gozo (*jouissance*) dos direitos naturais.»<sup>312</sup>.

Esta tese daria origem à doutrina dos direitos do homem, conhecidos por dedução racional a partir do direito natural. Este método já havia sido defendido por Samuel PUFENDORF em *Le Droit de Nature* (1673). Porém, enquanto que Pufendorf aceitou a desigualdade natural e social e, mesmo, a escravatura, do que agora se trata é da defesa da igualdade, dignidade e liberdade para todos os seres humanos.

O axioma fundamental de que partem os defensores dos direitos do homem é o da sociabilidade do ser humano, a qual conduz à interdependência de todos os seres humanos uns em relação aos outros, já que não podem satisfazer sozinhos as suas necessidades, advindo daí a reciprocidade social. Por isso, no dizer de D'ALEMBERT (1986: 201),

«Tudo se funda numa só verdade de facto e incontestável, isto é, sobre a necessidade mútua que os homens têm uns dos outros e sobre os deveres recíprocos que esta necessidade impõe.»

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em França, proclamou portanto os direitos e os deveres numa perspectiva de Direito Natural Liberal. Tais direitos foram: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Mas a Declaração da Independência dos Estados Unidos, de 1786, tinha um articulado diferente: «(...) todos os homens foram criados iguais; foram dotados pelo criador de certos direitos inalienáveis; entre estes, a vida, a liberdade e a

<sup>312</sup> António CONDORCET (1790; 1997). *Vie de Monsieur Turgot*, Paris, Éditions ADEP, p. 191. A palavra em francês é a do texto original.

busca da felicidade e do bem-estar.» E, em 1793, A. Condorcet e Thomas Paine propuseram: a liberdade, a igualdade, a segurança, a propriedade, a protecção social e a resistência à opressão. (Cf. F. VERGARA, 2002: 132).

Ao contrário da Teoria do Direito Natural, tal como a concebeu S. Pufendorf, a Teoria Racionalista dos Direitos do Homem ou Teoria do Direito Natural Liberal prevê a igualdade permanente e irrevogável dos direitos naturais. Enquanto Pufendorf admitia que tendo os homens nascido todos livres e iguais, poderiam tornar-se desiguais em virtude de contratos e de ocorrências da vida, Turgot, Condorcet e Paine afirmam a imutabilidade e a irrevogabilidade dos direitos naturais.

O primeiro e principal direito a ser definido foi o da liberdade. Para ele Condorcet e Paine tenham estabelecido um princípio de acção bastante semelhante ao de Mill para salvaguarda da autonomia da vida privada: «a liberdade consiste em fazer tudo o que não é contrário aos direitos dos outros» (CONDORCET, citado por F. VERGARA, 2002: 136).

No entanto, este princípio de acção tem consequências diferentes do de MILL. Mill e os utilitaristas afirmavam que a liberdade individual terminava no momento em que as nossas acções causassem dolo ou mal-estar aos outros, o que remetia a apreciação da acção para o domínio subjectivo ou intersubjectivo. Os racionalistas dos direitos humanos puseram a tónica numa fronteira objectiva: o direito consagrado dos outros, plasmado na autonomia ontológica da Lei.

A questão seguinte é a de quem garante o respeito da regra de Condorcet e de Paine. A resposta surgiu da herança do Estado Autoritário. É necessário um conceito metafísico, a partir do qual se desenvolva uma estrutura conceptual de regras e de deveres. Tal conceito é o de justiça e foi operacionalizado na frase: «a justiça consiste em dar a cada um aquilo a que ele tem direito» (F. VERGARA, 2002: 141), o que significa que o Estado terá de salvaguardar o cumprimento da justiça.

Para os ultraliberais e para os defensores do direito natural radical, como Hugo Grócio e Samuel Pufendorf, o dever do Estado terminaria aqui. Mas, para os liberais clássicos dos direitos do homem, o papel do Estado deveria ser muito mais amplo.

Do facto de o indivíduo ter de cumprir certas regras, os teóricos dos direitos humanos derivaram o dever social e estatal de vigilância e bem-fazer aos outros, com base na reciprocidade. Assim, na perspectiva de Turgot, de Condorcet e de Jefferson, o Estado tem o dever de fazer aplicar a justiça, de criar as condições infra-estruturais para o desenvolvimento económico e de dotar os cidadãos de meios de concorrência com os outros em situação o mais igual possível. Neste sentido, o Estado deveria ajudar os mais pobres e dar apoio diferenciado conforme as necessidades dos indivíduos.

Deveria ainda organizar os sistemas sociais que promovessem a autonomia e a liberdade de iniciativa, com predominância para as infra-estruturas de desenvolvimento económico, para a educação e para a saúde. Turgot, quase um século antes de Mill, mas ao mesmo tempo que Adam Smith, chegou mesmo a defender um sistema público de Educação.

Ficaram assim em conflito duas perspectivas no liberalismo clássico: a anglo-americana segundo a qual o Estado poderia apoiar a sociedade civil nas tarefas do progresso mas não substituí-la; e a francesa, segundo a qual, o Estado deveria promover tal progresso, substituindo, sempre que necessário, a sociedade civil. Tratava-se do germen do Estado Social.

Mas também de uma concessão ao Estado autoritário, a que a democracia continental ficaria vinculada. Pelo menos até hoje. O «ethos» democrático passaria a derivar de uma realidade ontológica transcendente aos actos humanos, tendo mais dificuldade em conformar-se às dinâmicas sociais do que em conformar os cidadãos. E, necessitando de uma superestrutura administrativa para se expandir pela sociedade, acabou por ser vítima de tal superestrutura, pela via da burocratização, diminuindo, em nome da salvaguarda dos direitos comuns, o campo de liberdade individual e social.

### 2.2.5. O Ultraliberalismo

Como referimos na secção sobre o Liberalismo Económico (secção 2.2.1 deste capítulo) são comumente atribuídas ao liberalismo clássico características que não lhe são próprias, tais como a defesa de um Estado Mínimo ou a defesa da ausência de Estado. Estas características, porém, são próprias do Ultraliberalismo.

Por outro lado, o que caracteriza os liberais clássicos é a coerência ideológica na busca de um primeiro princípio orientador, chame-se ele princípio de utilidade ou critério da maior felicidade para o maior número, para os utilitaristas, ou conformidade à Justiça e ao Direito Natural para os partidários da teoria dos «Direitos do Homem». Enquanto que, para os Ultra-liberais, existe um certo ecletismo nos quadros orientadores da acção política, social e organizacional.

Assim, apesar de invocarem tanto o critério de utilidade quanto o do direito natural, invocam sobretudo o da quantidade de liberdade conferida <sup>313</sup> pelos quadros legais instituídos, a qual só pode ser colocada em causa para adquirir uma liberdade

<sup>313</sup>

Veja-se estas citações de F. VERGARA (2002:173), extraídas de Milton Friedman e de Fritz Machlup: «(...) en tant que libéraux, nous prenons la liberté de l'individu, ou peut-être de la famille, comme but ultime permettant de juger les institutions sociales.» (M. Friedman) e «(...) un libéral est quelqu'un qui met la liberté au-dessus de tout autre but social et qui ne consentira jamais à limiter une quelconque liberté – économique, politique ou intellectuelle – sauf comme moyen pour attendre la réalisation plus complète d'une autre liberté.»

maior. F. VERGARA (2002: 176-177) analisa este princípio e chega à conclusão de que, com ele, chegaríamos até a destruir todo o Estado Social Europeu, exemplificando com a autorização para abrir escolas não estatais, para as quais, em nome da liberdade, não poderia haver qualquer critério de competência ou de requisitos, e invocando, tal como Constant, Tocqueville, Mill e Sidgwick, o receio de um regime tão baseado na extrema liberdade como o do Terror, logo após a Revolução Francesa.

Para F. BASTIAT (1849- 1983) e H. SPENCER (1880- 1981), o critério organizador deve ser, como na escola dos «Direitos do Homem», de TURGOT e de CONDORCET, o direito natural mas, apesar disso, limitam tal critério à reivindicação de um único papel para o Estado: o de aplicar a Justiça. O Estado, segundo eles, não deve nem promover infra-estruturas para o desenvolvimento económico nem benfeitorias sociais. Apenas aplicar a Justiça, segundo o Direito Natural.

Ora, os liberais clássicos, tais como Adam Smith e Turgot, pensaram ao contrário (F. VERGARA: 2002: 182-183). Segundo este autor, eram favoráveis à obrigatoriedade escolar, ao fornecimento de um ensino gratuito (ou quase gratuito) pelo Estado, à ajuda do Estado aos desfavorecidos, à acção pública em favor da saúde e da higiene, ao incremento das artes e das ciências, à construção, pelo Estado de uma rede de estradas e canais, etc. . Mas H. SPENCER dirá que a ajuda aos pobres só produz efeitos perversos e que, portanto, deve ser impedida.

Em concreto, e no caso da Educação, todos os liberais clássicos foram favoráveis ao seu incremento, desde Adam Smith <sup>314</sup> a J.S.Mill <sup>315</sup>. Já Milton FRIEDMAN e os neoliberais ultraliberais acham a intromissão do Estado na Educação desnecessária e prejudicial <sup>316</sup>.

Na mesma linha, os Ultra-liberais recusam qualquer papel regulador do Estado, seja na economia seja nos serviços sociais. Segundo H. Spencer e F. Hayek, a sociedade é o produto de uma evolução, onde sobreviveram e devem sobreviver os

<sup>314</sup> Adam SMITH (1776; 1999, II: 420-421) vai mesmo ao ponto de defender a escola para todos, como instrumento de aperfeiçoamento intelectual e de progresso dos povos, defendendo a escola pública para os pobres, já que os ricos não precisam dela e são, por isso, instruídos na família: «Mas embora a gente comum não possa, em qualquer sociedade civilizada, ter tão boa instrução como as pessoas de posição e fortuna, contudo as partes fundamentais da educação, ler, escrever e contar, devem ser cedo adquiridas na vida das pessoas, de tal modo que a grande parte até da vida das pessoas que se destinam às ocupações mais inferiores, tenham tempo de as adquirir antes que tenham de se empregar nessas ocupações.». Para isso, «O público pode fazê-lo através da criação em cada paróquia ou distrito de uma pequena escola onde as crianças possam ser ensinadas através de um pagamento tão reduzido... ».

<sup>315</sup> Diz J. S. MILL (1985: 318 - 320), citado por F. VERGARA, 2002: 185: «L'Éducation dispensée dans ce pays sur la base du principe volontaire (...) même en quantité est, et probablement demeurera, tout à fait insuffisante. (...) L'éducation, donc, est une de ces choses qu'il est admissible, du point de vue des principes, qu'un gouvernement fournissent au peuple.».

<sup>316</sup> Milton FRIEDMAN (1980: 197) escreve que a intervenção do Estado em Educação foi desnecessária porque quando foi realizada já os ingleses e os americanos estariam instruídos, o que, como vimos, é contrariado por J. S. Mill. Mas, além disso, diz Friedman, «le rôle croissant que le gouvernement a joué dans le financement et dans l'administration de l'enseignement a conduit (...) à un système éducatif beaucoup plus mauvais (...)».

melhores. Logo, a regulação externa deturpa a ordem natural, sendo necessário deixar funcional «a harmonia natural dos interesses». Ao contrário, tanto Adam Smith como Turgot como ainda Mill recusaram ver a harmonia natural em tudo e preferiram que o Estado interviesse e garantisse uma ordem social que possibilitasse a integração social de todos, conciliada com o máximo de liberdade individual.

E, segundo os ultraliberais, a intervenção do Estado é desnecessária porque, na sequência de Bernard de Mandeville, o interesse individual coincide com o interesse colectivo, ou seja, este é feito do resultado da luta entre os interesses individuais <sup>317</sup>. Já para os Clássicos, com Adam Smith (1776; 1999) à cabeça, o interesse individual nem sempre coincide com o interesse colectivo e o Estado deve intervir quando julgue que esse interesse deva ser harmonizado. E dá como exemplo a necessidade de o Estado preparar Professores.

Nesta luta entre os interesses que constituem a sociedade, não é possível, segundo F.A. HAYEK (1980, I: 42), antecipar o futuro ou moldá-lo de acordo com um esquema conceptual pré-concebido. A sociedade é um produto da história e da acção humanas mas, por isso mesmo, constitui uma ordem natural ou *Kosmos* e não uma *táxis*, isto é, uma ordem racional calculada que, mesmo que existisse, não deixaria de ser enviezada por múltiplos efeitos perversos.

Daqui decorre um ataque violento de Hayek à ordem democrática contemporânea que ele caracteriza como *construtivismo racionalista* pelo facto de, desde o racionalismo da modernidade, se pretender construir, idealmente, a ordem social, económica, jurídica, política e cultural a partir de ideais pré-concebidos, como se a realidade lhes pudesse ser adequada.

Tal racionalismo é caracterizado por Hayek como tendo duas heranças fundamentais: 1) o voluntarismo racionalista cartesiano, com início em 1628; e o idealismo Kantiano-Rousseauiano de construir a ordem político-social com base numa invenção teórica – a da justiça social. Hayek exemplifica as consequências de ambas as heranças na destruição da tradição cultural de cada povo que, segundo ele, é a base fundamental da sua evolução, condenando, por isso, todo o idealismo modernizador, desde o de Voltaire aos de Rousseau e de Turgot, e anatemizando também qualquer positivismo jurídico.

Acusando de monismo (*monocracia*) todo o edifício democrático, Hayek contrapõe-lhe o pluralismo da ordem social natural, sugerindo que tanto o igualitarismo como a igualdade social de oportunidades não passam de paliativos próprios de uma sociedade primitiva e tribal, que se quer destruir a si própria, na medida em que quer controlar as rupturas e as inovações, na intolerância pelas diferenças face à inovação.

<sup>317</sup>

Veja-se Henri Lepage (1978: 180): «La structure des intérêts particuliers s'ajuste automatiquement de manière à coïncider avec ce qui est meilleur pour la société.».

Nesta linha, no terceiro volume de *Droit, Législation et Libéré* (1979; 1995), analisa mais profundamente a ordem democrática até ao terceiro quartel do Século XX, dirigindo a sua crítica contra o progressivo aumento dos poderes legislativos das Assembleias, que acusa de construírem leis cada vez mais específicas e cada vez mais redutoras do espaço de liberdade individual, e contra as maiorias absolutas parlamentares que, segundo Hayek, constituem uma máscara maioritária. O autor conclui então que, à medida que as democracias distribuem bens sociais, degeneram em socialismo, e à medida em que, pela legislação e pelos regulamentos, coarctam a liberdade individual, se transformam em sistemas totalitários.

Por outro lado, a sua crítica à democracia dirige-se também à contradição interna dos sistemas democráticos, segundo os quais é o princípio maioritário que determina as vontades governativas, verificando-se pelo contrário que as governações são dominadas por minorias camufladas e pelo oportunismo dos dirigentes políticos, sob o manto do mercado eleitoral. Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL (1985: 94) sublinham a pertinência das críticas de Hayek face à prevalência das manipulações de interesses a que é sujeita a democracia, sobretudo no âmbito do *Welfare State*.

A partir do conjunto destas premissas, Hayek propõe a construção de uma democracia limitada, com um poder político limitado nos seus poderes e na sua duração temporal, e uma ordem legislativa que fixe quadros de acção e não regras de acção <sup>318</sup>. Diversas cortes constitucionais contribuiriam para limitar o poder dos membros da Assembleia Legislativa e os do Governo.

E, para que estes poderes fossem realmente muito limitados, tornar-se-ia necessário incrementar intensamente o processo de descentralização e de regionalização, responsabilizando as novas estruturas pelo menos por parte do seu financiamento e colocando-as em competição umas com as outras não só por financiamento mas também por população.

A redução do Estado deveria ser terminada com o fim dos serviços públicos, que deveriam ser todos privatizados, e com a outorga da possibilidade de as empresas também cunharem moeda. Hayek cai assim num modelo ainda mais radical que o de Robert DAHL, que reuniu no seu conceito de *poliarquia* o contributo de grupos concorrentes e adversários na negociação e limitação do poder dos governantes. Só que, para Hayek, o papel do Estado deve ser o mínimo possível e para Dahl o Estado deve ser conformado pelos interesses das diversas poliarquias.

A limitação do Estado, operada por Hayek é confirmada por Robert NOZICK (1974; 1988), que «rejeita toda a autoridade coercitiva e todo o contracto social gerador de Estado» (G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 96). Segundo Nozick, a função do

<sup>318</sup>

«Dans une société libre, l'État est une organisation parmi les autres; celle à qui on demande de fournir de façon effective un cadre à l'intérieur duquel peuvent se former les ordres autogénérées, mais qui englobent seulement l'appareil des pouvoirs publics et n'a pas à déterminer les activités des libres individus.» (F. HAYEK, 1999, III: 167).



Estado é apenas garantir os direitos naturais dos indivíduos, obedecendo ao princípio mais geral de que nenhum direito individual deve ser limitado.

O Estado, na perspectiva do mesmo autor não deve pensar na «utopia» da justiça social nem na da função redistributiva porque, no jogo social, os indivíduos aliam-se uns aos outros e a única coisa que lhes interessa é terem segurança e paz para poderem jogar este jogo da liberdade.

Nozick só prevê o Estado para garantir a liberdade deste jogo, a segurança da propriedade, a paz e estabilidade nas relações internacionais. E, por isso mesmo, o Estado deve ser uma criação dos próprios indivíduos, livres e iguais no Estado de Natureza, os quais, para defenderem interesses comuns, se vão associando em associações cada vez maiores até surgir o Estado como a associação maior de todas mas que deve manter-se como Estado Ultra-Mínimo <sup>319</sup>. A sociedade será portanto uma arena de lutas e coligações entre indivíduos livres. Uma antecipação de «*A Anarquia que aí vem*» (Robert KAPLAN, 2002).

Caberá perguntar se nesta arena poderão ter lugar os menos poderosos, económica e intelectualmente, e o que farão com eles o Estado e os indivíduos livres. Nozick responde que cada indivíduo encontrará o seu lugar na sociedade, conforme o seu valor económico, cultural e social. Que, nestes casos, o Estado não deve fazer mais que permitir novas oportunidades.

### 3. Características gerais do Estado Liberal Clássico

#### 3.1. Um Estado de autonomia instituinte e de soberania limitada e contratualizada

O percurso teórico e histórico que, em síntese, acabámos de fazer, inicia-se, segundo Jean TOUCHARD (1970: 67- 72), em 1603, data da primeira edição de *Politica Methodice Digesta* <sup>320</sup>, de Joannes Althusius (1557 – 1638), preconizando uma teoria do Estado de Poder Limitado, ainda que articulada numa sociedade de natureza organicista, baseado no federalismo subsidiário de estados regionais e de

<sup>319</sup> O conceito de Estado Ultra-Mínimo que Nozick propõe estabelece-o em oposição ao conceito de Estado Mínimo, proposto por Friedman e por Hayek. Neste, o Estado tem deveres para com todos os indivíduos mas, para Nozick, o Estado Ultra-mínimo «fournit des services de protection et de respect des droits seulement à ceux qui achètent ses polices de protection et de defense.» (NOZICK, 1988: 45).

<sup>320</sup> Na realidade, a data que é comumente referida é a de 1614, ano da terceira edição da obra, depois de Althusius ter experimentado a sua teoria através do desempenho das funções de síndico no município de Emden.

comunas, iniciando assim os contributos para a construção teórica do Estado de Soberania Limitada, na forma de Estado Liberal.

Com este conceito de «Estado de Soberania Limitada», queremos significar, antes de mais, uma antítese do «Estado de Soberania Absoluta», autoritário, concentrado, quase sempre invocando a origem divina do poder e, por isso, não contratualizado, não descentralizado e, raramente, desconcentrado. Neste «Estado de Soberania Absoluta», o Monarca absoluto impôs aos homens, fosse com o consentimento destes, como teorizado por Thomas Hobbes <sup>321</sup>, fosse por imposição imperial ou monárquica, a partir da usurpação/ substituição do poder papal pelo do imperador / monarca, como teorizado por Jean Bodin <sup>322</sup>, uma soberania absoluta, caracterizada por uma relação de domínio total do Estado em relação à Sociedade Civil <sup>323</sup>.

Com o conceito de «Estado de Soberania Limitada» queremos significar também, e sobretudo, «Estado de Soberania Partilhada», dividida, mediante acordo social entre os representantes dos «interesses e poderes envolvidos» <sup>324</sup>, acordo

<sup>321</sup> Cf. Capítulo II, secção «2.1.2. Thomas Hobbes e o «Deus Mortal»». É importante reter, apesar de tudo, a distinção entre o absolutismo de Thomas Hobbes (1651) e o absolutismo de Jean Bodin (1614). Para Thomas Hobbes, o poder do príncipe assenta no consentimento do Povo que o delegou no Monarca, para o exercer livremente, de acordo com o direito natural e com a vontade de Deus. Assim, é possível ver na teoria de Hobbes, o embrião do poder burocrático do Estado, inerente à democracia representativa centralizada, de mandato livre (cf. Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les grands courants de la Philosophie Politique*, p. 42).

<sup>322</sup> Cf. Capítulo 2, Secção «2.1.1. Jean Bodin e a República Soberana». Para Jean Bodin, o poder do Monarca é de origem divina e indivisível. Por isso, o Monarca é infalível e inimputável perante os homens. Bodin será, portanto, o verdadeiro fundador do Estado Absoluto (cf. Nogueira de BRITO (2000: 8-9).

<sup>323</sup> Um bom retrato desta combinação entre poder temporal e espiritual no absolutismo real pode encontrar-se logo no início da obra de Robert Michels (2001: 25). Ao ensaiar a distinção entre absolutismo e democracia, escreve Michels ironizando: «A *monarquia* absolutista baseia-se na vontade de um único indivíduo. *Sic Voleo, Sic jubeo. Tel est mon bon plaisir*. Um manda, os outros obedecem. A vontade desse um tem o direito de se sobrepor à vontade da nação. Vestígio disso é, ainda hoje, o direito de veto do soberano nas monarquias constitucionais. O fundamento jurídico desse estado de coisas vai buscar os seus motivos à metafísica transcendental. A fundamentação lógica de todas as monarquias assenta no facto de se reclamarem de Deus. Deus é trazido para a Terra e passa a servir de apoio legal do poder monárquico: é o chamado *direito divino*. Deste modo, do ponto de vista do direito constitucional, o sistema monárquico é eterno e imutável, intocável por parte do direito ou da vontade dos homens, como se assentasse sobre um elemento de natureza supraterrena. A destituição legal ou jurídica da monarquia é, portanto, uma impossibilidade, um conto infantil, inventado por politiqueros. Legalmente a monarquia só pode ser substituída por Deus. E a vontade de Deus é insondável.». Apesar de violentas estas frases de Michels, o certo é que a história confirma a tese de que a monarquia não pode ser apeada juridicamente, tendo-o sido sempre por via revolucionária.

<sup>324</sup> Tenha-se em atenção o significado contextual desta expressão que nunca foi concorde ou comum entre liberalismo e democracia. Para o liberalismo político, os «interesses e poderes envolvidos» serão sempre de poucos ou de muitos mas nunca de todos, embora sempre de mais gente à medida que se entrava na segunda metade do século XIX, mesmo no liberalismo avançado e quase democrático de John STUART MILL, para quem o voto deve ser restringido às pessoas minimamente esclarecidas e proprietárias porque a propriedade é a base da cidadania. A democracia, desde o último quartel do século XIX ao século XX, partindo da concepção de Rousseau sobre a igualdade, adoptada pelo socialismo democrático, verá na extensão da igualdade perante a lei e da igualdade de direitos a «*conditio sine qua non*» para a cidadania e, através dela, para a democracia política real e social (Cf. Norberto BOBBIO, 1989: 11- 20). Assim, nem mesmo na Revolução Francesa, o Povo tinha todo direito a voto.

plasmado num «contrato social» vertido na «*Constituição Constituinte*» de cada Estado, na expressão original de Emanuel Sieyès (1748 – 1836), em 1791<sup>325</sup>, repetida por Hannah ARENDT (1971: 163) e por Nogueira de BRITO (2000: 10-11).

A partilha da soberania e daquilo que nela é essencial em termos de relações entre o Estado e a Sociedade Civil – a definição das funções de domínio, de legislação, de regulação e de coerção – acabou por constituir-se como resultado de um lento processo de negociação entre poderes e contrapoderes, constituídos pelo Monarca, de um lado, e pelas diferentes «sociedades civis», por outro.

325

Emanuel José SIEYÈS (1748 – 1836) foi, em França, o principal teórico constitucional do período revolucionário pré-bonapartiano (1789 – 1798). Fundador do Clube dos Jacobinos, foi sucessivamente, membro da Constituinte, da Convenção, do Conselho dos Quinhentos, do Directório e Cônsul. É considerado por Marcel Prélot e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., 75-80, o iniciador e o terminador da Revolução Francesa, o criador da ideia de «poder constituinte» e «poder constituído» (1788) e ainda o verdadeiro iniciador do liberalismo em França, com a sua teoria da soberania nacional, que reside na «nação» e da soberania popular, que não reside no povo mas nos seus representantes («o povo só deve querer e agir por intermédio de representantes»). A soberania popular apenas se manifesta de vez em quando nos actos da eleição que, para Seyès é delegação de poder.

Os autores citados consideram-no mesmo o grande iniciador da Revolução Francesa com o texto «*O que é o Terceiro Estado?*» (Maio de 1789), em que defende que todo o poder é representativo, em oposição a Rousseau. A resposta que ele próprio dá para o que é o Terceiro Estado não poderia ser mais elucidativa para o futuro da democracia no Ocidente: «O que é o Terceiro Estado? – Tudo. O que é que ele foi até agora na ordem política? – Nada. O que é que ele quer? – Tornar-se alguma coisa.» (Sieyès, citado por Marcel Prélot e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., p. 78).

Importa reter que a oposição a Rousseau é total: para este são os indivíduos que detêm a soberania. Para Sieyès, é a nação, como conjunto de indivíduos constituídos em comunidade política. Sem ela, não existe indivíduo, o que parece ser um retorno à teoria organicista de Aristóteles, que prevalece também no absolutismo. Mas Sieyès concede que o indivíduo é titular de direitos independentemente da comunidade política. Aqui reside o seu liberalismo.

Para Sieyès, a construção da Constituição é um processo histórico de acção- reflexão – intervenção, integrando o passado, o presente e o futuro. Como sugere Nogueira de BRITO, os americanos, ao contrário dos continentais, não tiveram que negociar e pactuar com as instituições do passado para construírem a sua Constituição. Mas os Europeus, sim. Por isso «Era, pois, natural que, na sequência da Revolução Francesa se tivesse cedido à tentação de colocar o povo no lugar do rei, vendo no primeiro, tal como acontecia com o segundo, a fonte de um poder absoluto.». (Cf. Miguel Nogueira de BRITO (2000: 6-7). E nós acrescentaríamos, perfilhando Norberto BOBBIO, 1989: 13, que o liberalismo, enquanto teoria política, nasceu tão muito mais cedo (1690, com John Locke) em Grã-Bretanha, que no Continente porque ali o absolutismo foi apenas transitório e com muitas revoluções pelo meio (1629 – 1688), e também porque o mesmo liberalismo se vinha construindo desde 1215, ano em que João-Sem-Terra acordou, mediante a *Magna Carta*, com os nobres, a permanência no poder como seu representante em troca da outorga de direitos políticos, sociais e de propriedade àqueles, ou como o autor citado escreve, de «*facultades y poderes que serán llamados en los siglos posteriores «derechos del hombre»*» e que «*son reconocidos con el nombre de «libertad»*» (libertates, franchises, freedom), o sea, de esferas individuales de acción y posesión de bienes protegidas ante el poder del rey.».

Por outro lado, como acentua Antoni Jutglar, o progresso económico ocorrido em Grã-Bretanha no século XVI, a par da secularização do poder político, também operada ao longo deste século, criou as condições para um diálogo de poderes consolidados a par da libertação da Sociedade Civil face ao poder eclesiástico. E o autor acrescenta que, na realidade, as guerras civis, de 1629 a 1688, nada mais são do que uma crise de luta e amadurecimento dos diferentes poderes que vão constituir, a partir de 1688, o liberalismo parlamentar inglês, contra o governo absolutista dos . Daí que, segundo o mesmo autor, a Grã-Bretanha levasse, em 1700, cem anos de avanço de progresso económico e tecnológico sobre o continente europeu, justificando assim também a sua produção teórica rumo ao liberalismo. A ideia parece-nos ignorar a realidade da Alemanha, bastante semelhante à Inglesa, ainda que com diferente produção teórica (Cf. Antoni Jutglar ( 1973: 402).

Como refere Samuel EISENSTADT <sup>326</sup>, os representantes destas diferentes «sociedades civis» (autonomias territoriais, ligas de nobres, ligas de agricultores, ligas de comerciantes e ligas de corporações), geradas ao longo do processo de constituição dos Estados modernos, fosse na luta contra o Papado, fosse na luta contra a tendência absolutista dos monarcas, fosse também na luta entre tendências religiosas, ou fosse ainda em decorrência dos movimentos burgueses iniciados no século XII, conseguiram, se não impor-se, pelo menos negociar com os novos monarcas, e fazer valer direitos e prerrogativas que tinham conquistado no longo processo de constituição daqueles Estados.

O movimento da emergência do liberalismo <sup>327</sup>, no contexto dos séculos XVI e XVII, apresenta-se assim como afirmação e reivindicação de direitos de liberdade negativa <sup>328</sup>, de autonomia política e organizacional, e de liberdade e de tolerância religiosas por parte dos grupos sociais mais poderosos, face ao Monarca.

Não admira por isso que em sociedades com menos autonomia comunal e corporativa e menos evoluídas do ponto de vista agrícola, comercial e industrial, os movimentos absolutistas tivessem tido menos dificuldades em impor-se do que na Alemanha, na Grã-Bretanha, na Holanda e na Dinamarca, países onde o debate religioso, as autonomias regional e comunal e ainda o peso das diferentes corporações se constituíram não só em obstáculos ao progresso do absolutismo como em factores de construção e representação intelectual de uma ordem político-social baseada na

<sup>326</sup> Samuel Noah EISENSTADT (2000: 17) escreve: «Na Europa, o desenvolvimento de estados e colectividades modernas e a transformação da noção de soberania estiveram intimamente ligados às mudanças na estrutura de poder na sociedade, nomeadamente ao aparecimento de vários centros de poder, sobretudo político e económico, e de alguns núcleos de um novo género de sociedade civil e de um novo tipo de cenário ou de esfera pública.». (Idem. Ibidem)

<sup>327</sup> Segundo Thierry Chopin (2002: 9-11), o liberalismo apresenta as seguintes características maiores: 1) o indivíduo é a base de toda a vida e organização sociais, porque portador, originariamente, de direitos inalienáveis tais como o do direito à vida, à segurança, à propriedade privada, à liberdade de iniciativa, de expressão e de reunião; 2) os seres humanos são iguais nas faculdades do corpo e do espírito e, por isso, estão em competição ou, mesmo, luta, uns com os outros, na prossecução dos seus interesses; 3) o ser humano é individualista e egoísta e obedece, essencialmente, às suas paixões naturais de dominação e de reputação, ideia cara ao moralismo jansenista do século XVII e a Pascal (1623 – 1662); 4) a sociedade não é uma comunidade mas sim uma **associação de indivíduos** que elaboram pactos e acordos entre si para perseguirem os seus interesses e o seu bem-estar; 5) a vontade individual e a liberdade de contratar, intervir e agir, nos planos cívico, económico e político tornam-se as principais fontes de legitimidade da ordem social; 6) esta ordem social resulta pois das interações e transacções entre os indivíduos livres e instituições por eles organizadas, reproduzindo as tendências de poder e de dominação social que se forem estabelecendo; 7) em consequência, não pode haver lugar para uma *comunidade de cidadãos*, à maneira Rousseauiana, que imponha uma ordem social, a partir de cima (a não ser o direito à vida, à liberdade e à propriedade), que impeça a interação e o estabelecimento de relações de poder e de dominação livres, entre as pessoas, grupos, comunidades e organizações; 8) e assim, o poder político só pode existir se *consentido e contratualizado* pelo «povo», isto é, entenda-se, essencialmente, pelas elites aristocráticas e burguesas.

<sup>328</sup> Norberto BOBBIO (1989: 21) esclarece este conceito de liberdade negativa como tratando-se de um domínio económico-socio-político e espaço-temporal nos quais não há lei que imponha deveres nem lei que restrinja direitos, ou seja, um domínio sem restrições a não ser as derivadas do direito natural (o direito à vida, à propriedade, à segurança e à liberdade de circulação), conforme construído pela escola do jusnaturalismo. Segundo Bobbio, a liberdade negativa é, por isso, «(...) la esfera de la acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenga el poder coactivo a hacer lo que no quiere y a la vez no es obstaculizado para hacer lo que quiere.».

interacção social, no conflito e no equilíbrio de forças económico-sócio-políticas, culturais e religiosas.

Neste contexto, tal representação, transformada em ideário liberal, a partir de meados do século XVII, assume a existência de «sociedades civis» com uma ordem económico-sócio-política de liberdade e de poder autónomo face ao novo monarca unificador do país contra aquelas poliarquias medievais. E a assunção desta existência, contra a tendência, se não absolutista, pelo menos centralizadora, do monarca, é feita para garantir, com base na ideologia do jusnaturalismo, o reconhecimento e a manutenção de tal ordem.

Estes dois desideratos conduziram então à exigência da construção (por contratualização) de um sistema legislativo no qual os representantes dos membros das diferentes «sociedades civis» participassem na elaboração e aprovação das leis, nascendo assim os parlamentos, de que o caso inglês é o mais representativo.

A emergência histórica do liberalismo <sup>329</sup> é assim, na tese de John STRAYER (1986), o resultado da luta secular entre uma ordem social saída da evolução das autonomias e corporações medievais, mas incorporando elementos da autonomia e da liberdade que lhes eram características, contra as tendências unificadoras e constitutivas dos Estados-Nações, operadas pelos monarcas absolutistas.

A defesa da liberdade dos contra-poderes das «Sociedades Civis» opera-se, como dissemos antes, em termos político-ideológicos, ao longo dos Séculos XVI e XVII, em torno da construção da ideologia do jusnaturalismo ou escola do direito natural <sup>330</sup>, segundo a qual todos os homens têm, por natureza, alguns direitos fundamentais, anteriores à constituição da sociedade, tais como o direito à vida, à propriedade, à liberdade, à segurança e à felicidade. O que conduzirá à defesa da inviolabilidade de tais direitos, perante a acção legislativa do Estado Soberano, ou seja, à defesa de esferas de acção civil que a soberania estatal deveria respeitar.

<sup>329</sup> Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001) agrupam a evolução do liberalismo nos seguintes movimentos intelectuais: o Pré-liberalismo (Fénélon, Saint-Simon, Locke, Montesquieu e Rousseau); o Liberalismo Clássico (Adam Smith, Stael, Constant, Guizot); o Liberalismo Democrático (Chateaubriand, Tocqueville, Lamartine); o Liberalismo de influência Católica, o Liberalismo Anarquista e o Liberalismo Radical. Mas, Terestchenko (1996) agrupa os liberalismos em: Económico (Adam Smith e Friederick Von Hayeck), Político (Edmund Burke, Benjamim Constant, Alexis de Tocqueville e John STUART MILL), Liberalismo Utilitarista (Jeremy Bentham), Liberalismo Contra-Revolucionário (Joseph de Maistre e Louis de Bonald) e Liberalismo Anarquista (Max Stirner, Pierre Proudhon e Michel Bakounine. Cf. Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001) e Michel TERESTCHENKO, 1996.

<sup>330</sup> Os nomes mais conhecidos desta escola são os do holandês Hugo Grócio (1583 – 1645), que defendeu o direito do mais forte, tanto nas relações sociais internas aos países como dos países entre si, e o do genebrino, que procurou subtrair o direito natural da alçada da religião. Cf. Jean Touchard (1970, Vol. 3: 105-108). E o do próprio John Locke (1632 – 1704), que procurou demonstrar, contra Robert Filmer (1630), principal teórico, com Hobbes, do absolutismo inglês da primeira metade do século XVII, que o «estado natural do homem» é um estado de liberdade e de igualdade, e que é nele que devemos procurar o fundamento para a construção do verdadeiro poder político (Cf. John LOCKE, 1999: 35-36). Jean Touchard (idem, Ibidem) cita ainda Barbeyrac (1674 – 1744) e Burlamaqui (1694 – 1748).

Com esta defesa, os criadores da filosofia política liberal operavam, no dizer de Norberto BOBBIO, uma «revolução Copernicana»<sup>331</sup>, pela qual o Estado seria concebido a partir dos indivíduos e suas organizações e associações e não mais a partir do poder soberano de quem o representa, abandonando assim as perspectivas organicistas<sup>332</sup> do Estado e da Sociedade, pelas quais quer um quer a outra são anteriores aos indivíduos e se lhes sobrepõem.

Nestes termos, o organicismo seria compatível com o absolutismo e com sociedades consensuais e deterministas<sup>333</sup>, enquanto que o liberalismo se tornaria compatível com sociedades abertas e conflituais, instituindo a negociação e o contratualismo como processo de construção das ordens política, económica, sócio-cultural e religiosa e de resolução dos conflitos.

Isto significaria que o liberalismo seria também o herdeiro natural dos ideais humanistas, racionalistas, experimentalistas, astronómicos e cosmológicos do Renascimento, colocando o homem, enquanto indivíduo, no centro da administração e criação político-sócio-cultural, fazendo, por isso, inverter a hierarquia do universo que, até então, baseada em verdades supostamente eternas e imutáveis, passa a

<sup>331</sup> Cf. Norberto Bobbio (1989: 16). É de notar que o conceito de «revolução copernicana» ou «copernicana» é originário da teoria do conhecimento e da epistemologia. Foi usado pela primeira vez por Georges Pascal para exprimir a inovação epistemológica da descoberta do sujeito epistémico por Emanuel Kant (1781) mas outros autores retrocederam no tempo e entenderam que o primeiro criador de tal sujeito, enquanto construtor autónomo do conhecimento, foi René Descartes (1642), o verdadeiro criador da filosofia e moral modernas, através da descoberta da «*res cogitans*» ou «*cogito*», autonomizada em relação ao mundo material e em relação a Deus. Podemos assim ver em Descartes um contributo para a autonomia do indivíduo enquanto portador de direitos. Cf. Georges PASCAL (1966), *Pour Connaître la Pensée de Kant*, Paris, Bordas e

<sup>332</sup> As perspectivas organicistas decorrem da filosofia política aristotélica segundo a qual o homem e o cidadão só existem porque existe, antes deles, uma sociedade organizada, na qual eles se integram, e da qual não podem sair, baseada num conjunto de pressupostos que lhe são externos e transcendentais. Nesta filosofia política, sobre a qual S. Boaventura (1221-1274) e S. Tomás de Aquino (1225-274) construíram a filosofia tomista do conhecimento, da sociedade e da política, o todo não só é anterior às partes que o constituem como prevalece sobre elas. No século XX, as teorias sociológicas funcionalistas, de onde sobressaem Émile Durkheim e Talcott Parsons, e os autoritarismos e totalitarismos político-sociais adoptam, *grosso modo*, esta perspectiva.

<sup>333</sup> Cf. Michel TRESTCHENKO (1994: 9 – 21). O autor põe em confronto duas teorias sobre a relação entre o indivíduo e a sociedade (p.9): a teoria segundo a qual a sociedade é «une communauté, un tout, un corps organique» e a teoria segundo a qual a sociedade é uma associação de indivíduos «unis par leurs intérêts réciproques en vue de l'avantage mutuel». A sociedade poderá assim ser entendida como «universitas ou unité organique» ou como «societas». E, segundo o autor, «Cette opposition réfracte celle qu'il y a entre la vision antique de la cité, «la belle harmonie» grecque (Hegel) et la vision libérale individualiste des sociétés modernes.». E continua (pp.9-10): «Elle vise enfin deux conceptions différentes de la souveraineté: l'autorité que la société toute entière érigée en corps politique, l'État exerce de façon absolue sur l'individu, et la souveraineté limitée, relative, bornée par l'indépendance de la sphère privée, c'est-à-dire de la vie individuelle.». ».

Terestchenko fundamenta ainda as teorias organicistas ou consensuais ou deterministas em Rousseau, Kant, Hegel e Durkheim, entre outros (p. 12): eles «(...) témoignent d'un commun refus de considérer le lien social du seul point de vue de la réalisation des intérêts et des égoïsmes. Ils opposent à la théorie individualiste une conception *organiciste* de la société. La société n'est pas simplement ce «système des besoins» que condamne Hegel, fondé sur «la dogmatique de l'intérêt» (Marx); elle doit se constituer comme un *corps* dont chaque sociétaire soit membre, un Tout qui identifie l'individu avec soi et avec les autres, de telle sorte que chacun ne puisse être séparé de l'être collectif dont il fait partie intégrante.». ».

depender da compreensão racional do conhecimento científico, da moral, dos costumes, da religião e do acordo que sobre eles os homens instituem<sup>334</sup>.

Ao colocar o indivíduo no centro da política e da ordem social, o liberalismo aderiu à defesa do individualismo, substituindo a guerra pelo comércio<sup>335</sup>, e a participação permanente nos assuntos da «*polis*» pela liberdade individual, propiciadora do «gozo tranquilo da independência privada»<sup>336</sup>, como dirá Benjamin Constant, no I Quartel do século XIX, concebendo o homem como titular de direitos naturais e como dotado de uma esfera de acção de liberdade, em termos de posse da propriedade, de capacidade de pensamento, de religião, de reunião, de associação e de iniciativa, cujos limites apenas surgem face aos mesmos direitos dos outros, isto é, como dirá John STUART MILL, quando a liberdade de uns puser em causa os direitos de outros<sup>337</sup>.

Mas, por isso mesmo, o liberalismo terá de «criar» (contratualizar, acordar entre os diferentes poderes envolvidos) uma ordem política e social que garanta:

- 1) o gozo destas esferas de liberdade, protegendo a vida, a propriedade, a segurança, a liberdade individual de pensamento, de acção, de criação, de associação, de expressão, de religião e de circulação;
- 2) a unidade do Estado enquanto resultado do consentimento de um conjunto de indivíduos que se associaram e o instituíram para proteger aqueles direitos, nas ordens interna e externa; e
- 3) a interferência mínima do Estado na vida dos indivíduos.

<sup>334</sup> Esta perspectiva é particularmente desenvolvida por Alan G. R. SMITH (1973), *A Revolução científica nos Séculos XVI e XVII*, sobretudo no Capítulo IV – *A Revolução Científica: Consequências Sociais*, pp. 153- 199. O autor analisa a relação entre descobertas científicas, separação teórica entre religião, moral e ciência e ainda a influência das novas ciências nos métodos da governação política (sobretudo a estatística) e da produção agrícola e industrial. Mas, sobretudo, evidencia a descentração teórica das perspectivas organicistas e deterministas para as perspectivas da acção social, do poder e seu consequente relativismo.

<sup>335</sup> Note-se a profundidade da análise de Benjamin Constant (2001, «*A liberdade dos Antigos...*»: 10), antecipando a caracterização das relações económicas e sociais na sociedade capitalista: «A guerra é anterior ao comércio, visto que a guerra e o comércio mais não são do que dois meios diferentes de perseguir o mesmo fim: obter o que se deseja. O comércio não é mais do que uma homenagem prestada à força do possuidor pelo aspirante à posse. É uma tentativa de obter, de bom grado, aquilo que já não se pretende conquistar pela violência. Um homem que fosse sempre o mais forte jamais teria a ideia de comércio.».

<sup>336</sup> Benjamin CONSTANT, 2001, «*A liberdade dos Antigos...*», cit., p. 16, põe em contraste as duas liberdades: a dos antigos (da República Ateniense) e a dos Modernos (da França, da Holanda e da Alemanha mas, sobretudo, dos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha):

«O ostracismo, que justamente nos parece uma iniquidade revoltante, prova que em Atenas o indivíduo se subordinava à supremacia do corpo social de uma forma que, no nosso tempo, não existe em qualquer estado livre da Europa.

Da minha exposição resulta, pois, que não podemos mais desfrutar a liberdade dos antigos, que correspondia a uma participação activa e constante no poder colectivo. A nossa liberdade deve corresponder ao gozo tranquilo da independência privada.».

<sup>337</sup> John STUART MILL, 1990, *De la Liberté*: 146. Escreve Mill: «Les Actes de toute nature qui sans cause justifiable nuisent à autrui peuvent être contrôlés – et dans les cas les plus graves, ils le doivent – par la réprobation et, si nécessaire, par une intervention active des gens. La liberté de l'individu doit être contenue dans cette limite: il ne doit pas nuire à autrui.»

Chegados aqui, podemos sintetizar, seguindo António FRANCISCO de SOUSA (1995: 152- 162), Marcelo REBELO de SOUSA (2002: 26) e Georges BURDEAU (s.d.: 37-78), os grandes princípios político-administrativos do Estado Liberal:

- 3.2. o estado de direito e o princípio da legalidade,
- 3.3. a soberania nacional,
- 3.4. a divisão de poderes,
- 3.5. os direitos fundamentais dos cidadãos,
- 3.6. a racionalização e a centralização administrativa

Exploremos um pouco cada um destes princípios.

### **3.2. O Estado de Direito e o princípio da legalidade**

O Estado de Direito Liberal, comumente designado Estado de Direito, deriva da crença nos princípios fundamentais do liberalismo, ou seja, que: 1) a lei é o reflexo do contrato de associação entre os indivíduos, pelo qual estes se tornaram membros da comunidade e, por isso, cidadãos; 2) a lei reflecte os princípios dos acordos estabelecidos entre os diferentes poderes e contra-poderes sociais, económicos e políticos da Sociedade Civil e não ultrapassa esta; 3) a lei respeita e não ultrapassa os direitos humanos inerentes à ordem natural do jusnaturalismo; 4) a lei emana de um poder legítimo, instituído nos termos do contrato social; 5) a lei não usurpa os princípios da separação de poderes; 6) a lei é, por isso, imperativa, instituindo o «império da lei» (SOUSA FERNANDES, 1992: 13-20), impondo-se, por contrato, e por consentimento, o seu respeito e cumprimento, e vinculando não só legislados como legisladores.

No plano teórico, o Estado de Direito Liberal é pois um Estado contratualizado entre diferentes contrapoderes (ou grupos em luta uns contra os outros) que, para poderem viver em paz, contratualizam um poder superior que lhes respeite margens de liberdade mas que lhes garanta paz, segurança, propriedade e liberdade. Assim sendo, o acordo é plasmado numa constituição e as leis e regulamentos terão de ser conformes àquela. Estaríamos então num desejável «*government of laws, not of men*», na teorização de J. Harrington (1611-1677), na obra *Oceana*.

No plano real, e já o dissemos antes, o Estado de Direito é o resultado da luta que, na acção societária, e no contexto de uma sociedade liberal clássica, ou mesmo de uma sociedade liberal-democrática, travam as diferentes elites em competição pelo



poder, reflectindo a apropriação do Direito por parte daquelas que controlam a sua elaboração, e colocando-o ao serviço dos seus interesses, verificando-se a prevalência da «classe média burguesa na condução do movimento social que originou os regimes liberais» (SOUSA FERNANDES (1992: 24). Por isso,

«O poder liberal implica necessariamente a designação e a denominação de uma elite e de uma estrutura social em que o sector médio (as classes médias) seja o mais importante.» (Jacques ELLUL, 1982: 359)<sup>338</sup>.

Do princípio do Estado de Direito deriva o princípio da legalidade da Administração e da vida em sociedade. Para a legalidade da Administração, vigorará o direito positivo, ao qual ela terá de conformar-se. Já para a legalidade da vida em sociedade, o princípio será o direito natural, aclarado, quando necessário, pelo direito positivo, que nunca deverá sobrepor-se aos princípios daquele. Esta não-sobreposição terá ficado consagrada na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, artº 4º:

«A liberdade consiste em fazer tudo o que não prejudique o outro; desta forma, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem mais limites que aqueles que asseguram aos restantes membros da sociedade os mesmos direitos. Estes direitos só podem ser determinados pela lei.» (cit. por FRANCISCO de SOUSA, 1995: 159).

O artigo 5º da mesma Declaração expressa a mesma liberdade negativa que já referimos antes e que está subjacente ao Estado legislador mínimo:

«Tudo o que está proibido pela lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser obrigado a fazer o que ela não ordena.» (IDEM, *ibidem*).

Do exposto resulta que o princípio da legalidade do Estado Liberal não é um princípio de igualdade social mas apenas de igualdade jurídica, como sublinha J.- M. BESNIER (2002: 113), a propósito da obra de Tocqueville. E, portanto, tem de ser visto como igualdade de oportunidades mas não como igualdade de condições para aceder às oportunidades. Se o fosse, estaria a destruir a liberdade como princípio fundamental do liberalismo, entendida como estatuto inicial natural para a livre construção das estratégias de vida e de uma sociedade em competição.

### 3.3. A soberania nacional

A soberania nacional, teorizada essencialmente, como vimos antes, por Sieyès, entre 1788 e 1814, é o vértice do Estado Liberal. O princípio vertido no artigo

<sup>338</sup>

Veja-se, na mesma linha, as críticas que Gomes CANOTILHO dirige ao Estado de Direito. Cf José Joaquim Gomes CANOTILHO, 1999, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 3ª edição, pp. 239- 272.

3º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, é o seguinte, nos termos em que Sieyès o construiu:

«A origem de toda a soberania reside essencialmente na Nação. Nenhum ente, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que não emane expressamente dela <sup>339</sup>.

Assim, este princípio era, ao mesmo tempo, um princípio de liberdade, já que, quer o poder de domínio quer o poder legislativo quer ainda o poder regulamentar só poderiam ter execução em nome e em conformidade com a Constituição, com a lei e com os regulamentos, e mediante eleição dos governantes ou agentes pela Nação ou designação legal.

Neste sentido, o princípio da soberania nacional é também um princípio de limitação do poder e de limitação de poderes, pois nenhum órgão deveria ter todas as funções da soberania. Por isso, correlata da teoria da soberania nacional é a teoria da divisão de poderes.

Por outro lado, a teoria da soberania nacional apresentava-se já, ao tempo, como alternativa da teoria da democracia representativa à teoria da democracia participativa. A luta que tanto Emmanuel Sieyès como Benjamin Constant travaram, naquele período, contra os excessos da Revolução Francesa, levou-os a deslocarem a fonte da soberania do indivíduo contratante, de Rousseau e de Kant, para o todo orgânico da comunidade, provavelmente para assim impedirem a possibilidade de o exercício da soberania ser usurpado por qualquer ou quaisquer «atrevido(s)».

### 3.4. A divisão de poderes

A divisão de poderes, teorizada de uma forma sistemática antes por John Locke e por Charles de Secondat, Barão de Montesquieu, derivou da assimilação teórica e prática da máxima de Montesquieu de que «o poder limita o poder», e vendo-se aí a necessidade de limitar o poder pessoal do rei no Estado Absoluto, o qual concentrava o poder de legislar, o poder de governar e o poder de julgar, e ficou consagrada, logo em 1791, porque o princípio formulado em 1789 era muito vago:

«Toda a Sociedade em que a garantia dos direitos não está assegurada, nem determinada a separação de poderes, não tem Constituição.».  
(FRANCISCO de SOUSA, 1995: 155)

Em 1791, a formulação salvaguarda, no seu Título III,

<sup>339</sup>

Transcrito de António FRANCISCO de SOUSA (1995: 153).

- «um poder legislativo, delegado numa Assembleia Nacional composta por representantes temporais, livremente eleitos pelo povo.» (artº 3º);
- «um poder executivo, delegado no Rei para ser exercido, sob sua autoridade, por ministros e outros agentes responsáveis.» (artº 4º); e
- «um poder judicial, delegado em juizes, eleitos temporariamente pelo povo.» (artº 5º), (FRANCISCO de SOUSA, 1995: 155)

Segundo Georges BURDEAU (s.d.: 55-59), a divisão de poderes não tem hoje (1979, quando ele escreveu) nem a mesma força nem a mesma necessidade de quando foi instituída, revelando-se, muitas vezes, um obstáculo à articulação de decisões e de execução de políticas. No entanto, não contesta os factos contra os quais ela foi vista como necessária nem analisa as possíveis consequências do seu desaparecimento, que seriam desastrosas, a nosso ver, até porque a separação de poderes, garantindo uma especialização funcional dos poderes políticos e da administração, permite olhares diferenciadamente especializados sobre o mesmo facto ou fenómeno, para além de obrigar à constante consideração da legitimidade e da legalidade dos actos.

E mesmo que, no caso da Administração Pública, tal especialização funcional fosse vista, já ao tempo, como domínio da máquina burocrática <sup>340</sup>, não deixa de ser muito mais perigoso que um só indivíduo ou serviço possam decidir sobre muitas áreas da vida dos cidadãos do que sobre apenas uma ou algumas. Mas também esta especialização funcional é o resultado da racionalização científica crescente que se impunha nos séculos XVIII e XIX e que a civilização subsequente incrementou.

Pela divisão de poderes o Estado seria um Estado limitado não só nos seus poderes como também nas suas funções, e, por isso, «um mal necessário», no dizer de Thomas PAINE <sup>341</sup>. O liberalismo será, portanto, uma doutrina do Estado limitado tanto no que respeita aos seus poderes como no que respeita às suas funções.

No que se refere ao Estado Limitado nos seus poderes, o liberalismo instituiu o conceito de Estado de Direito, decorrente da aprovação de um acordo entre grupos concorrentes, acordo plasmado ou em declarações de princípios ou em Acordos de direitos e deveres ou ainda numa Constituição, acordo pelo qual as partes envolvidas instituem, reconhecem e consentem numa determinada organização do poder político contemplando, desde John Locke, e na Grã-Bretanha (1690), a separação dos Poderes legislativo, através do Parlamento, e Executivo, através do Governo <sup>342</sup>, a partir de

<sup>340</sup> Veja-se o texto dirigido por SAINT-JUST à Convenção, em 10 de Outubro de 1797, segundo o qual, «um povo só tem um inimigo perigoso, que é o seu Governo (entendido como Administração Pública).». In António FRANCISCO DE SOUSA, 1995, *Fundamentos Históricos*, op. cit., p. 161.

<sup>341</sup> Thomas PAINE (1737 – 1809), 1776, *Common Sense*, citado por Norberto Bobbio, 1989, *Liberalismo y democracia*, cit., p. 22. E continua Peine: «La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; (...). La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aún bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, y, en la peor, es insuportable.».

<sup>342</sup> Em rigor, LOCKE teorizou quatro poderes mas não integrava neles o judicial: o poder legislativo, o poder executivo, o poder federativo e o poder de prerrogativa. Entendeu pelo primeiro a capacidade para «fazer leis fixas e estabelecidas, promulgadas e conhecidas pelo povo»; entendeu pelo segundo,

Montesquieu (1748), também a separação do Poder Judicial em relação ao Poder Executivo e, finalmente, com Benjamin Constant, o «poder neutro», ou seja, o equivalente ao hodierno Tribunal Constitucional <sup>343</sup>.

De resto, a preocupação pelo Estado de Direito e pela separação de poderes é, desde logo, vital na formulação teórica «johnlockeana» (1690), nisso influenciando Charles de Secondat (Barão de Montesquieu, 1748), Jean-Jacques Rousseau (1762) e Benjamin Constant (1820). Por isso, o Estado de Direito, onde «o poder contenha o poder» <sup>344</sup>, pelo controlo que os diferentes Poderes exercem entre si, opõe-se ao Estado Absoluto, nas diferentes formas deste, quer como concentração de poderes na(s) mesma(s) pessoa(s) e órgãos (caso das monarquias absolutas dos séculos XVI a XVIII), quer como redução das diferentes dimensões do Estado a uma delas, nos Estados Absoluto e Totalitário do século XX.

No que se refere ao Estado limitado nas suas funções, a teoria liberal defenderá um Estado mínimo, com a menor interferência possível na vida política, económica, social, cultural e religiosa, opondo-se, por isso, ao Socialismo Utópico do último quartel do Século XVIII e primeira metade do Século XIX.

Como ponto intermédio entre o Estado mínimo e o Estado máximo, surgirão, no plano teórico, a partir da segunda metade do século XIX, as construções teóricas do Comunismo e da Social-Democracia, cuja síntese desembocará nas teorias da democracia política, económica e social do pós-II Guerra Mundial, como conciliação entre socialismo e liberalismo, e materializada no Estado Providência ou Estado

---

«um poder permanente que cuide da execução das leis em vigor»; pelo terceiro, fazer a guerra e a paz, fazer alianças, estabelecer negociações com «pessoas ou comunidades políticas alheias»; e pelo quarto, agir no interesse público segundo os ditames da discreção, «sem esperar as ordens da lei». Cf John LOCKE (1999: 111-136). Talvez se encontre neste poder de prerrogativa a origem dos poderes discricionários da administração liberal, da administração burocrática e da administração burocrática no estado democrático.

<sup>343</sup> Cf John LOCKE (1999: 119-121) e Barão de MONTESQUIEU (2002: 85 – 107). Na realidade, a teoria da divisão dos poderes tinha muitos antecedentes, embora não valorizados dados os contextos sócio-políticos anteriores. Desde ARISTÓTELES, que distinguiu «o corpo que delibera sobre os interesses comuns» «as magistraturas» e o «corpo judicial» (Aristóteles, *Política*, IV, cap. III), passando por S. Tomás de AQUINO e Marsílio de PÁDUA. Mais próximos temporalmente de Locke, Anthony SHUFTESBURY e Oliver CROMWELL. Anthony Shaftesbury (1661-1713) importou da física, da química e da biologia a noção de equilíbrio, aplicando-a à organização política, defendendo o parlamentarismo e «bill of Habeas Corpus», que lhe valeu a deportação ao tempo dos Stwarts. Antes de John Locke, Oliver Cromwell (1599- 1658) havia falado formalmente, pela primeira vez, em 1653, em divisão de poderes (FRANCISCO DE SOUSA (1995: 156) proclamando que «a suprema autoridade legislativa na Commonwealth de Grã-Bretanha (...) reside e residirá numa pessoa e no povo reunido em parlamento»; e que, por sua vez, «o exercício da mais alta magistratura e a administração do Governo (...) pertencerá ao Lord Protector». Já depois da morte de Locke, e antes da produção teórica de Montesquieu, Henry BOLINGBROKE (1678- 1751), certamente influenciado pela teoria da gravitação universal, de NEWTON, no plano das ciências físicas, e pela teoria do equilíbrio internacional, no plano da política entre Estados, «desenvolveu a sua teoria do Governo Livre como produto de um equilibrium of powers entre o Rei e o Parlamento» (FRANCISCO DE SOUSA (1995: 157).

<sup>344</sup> MONTESQUIEU, 2002, *O Espírito das Leis*, cit. p.165. Montesquieu escreveu, originariamente, «le pouvoir arrête le pouvoir» mas o tradutor traduziu por «o poder contenha o poder». Outras traduções tomam «arrête» por «detém» e por «detenha».

Social. Este seria atacado de novo, teoricamente, pelo neo-liberalismo, a partir de 1974 <sup>345</sup>, na sequência do ensaio do «RonaldReaganismo» e do «MargarethThatcherismo» dos anos 80 do século XX, e, na prática, a partir de 1989, ano do derrube do muro de Berlim e de tudo o que ele significava quer enquanto luta de contrários quer enquanto «poder que detém (detinha) o poder» económico-liberal..

No que respeita à negociação, concertação e constituição do Poder Político, materializado no Estado de Direito, o liberalismo evoluiu das oligarquias iniciais dos séculos XVI a XVIII para a lenta concessão do direito de voto a todas as pessoas (ricas ou pobres) a partir da segunda metade do Século XIX (nos EUA, a partir de 1830 e em França coma experiência plebiscitária napoleónica de 1814), e para a extensão da igualdade de direitos a todos os indivíduos, no âmbito da concretização do princípio da igualdade de direitos perante a lei.

Porém, analisado à luz dos princípios e processos da participação, nunca o liberalismo passou de uma teoria da participação das elites e dos representantes das diferentes oligarquias, associações, corporações e comunidades, fosse na construção do poder político, fosse na construção da ordem social, afastando assim a possibilidade da consagração do princípio da democracia como participação ou da democratização real da sociedade, pela extensão do direito de participação política e expressiva, a não ser na eleição de Presidentes de República, Governos, Parlamentos e na resposta a referendos, quando existentes.

No entanto, a filosofia política liberal sempre foi favorável à existência de organizações intermédias, não de «poder devolvido» mas de «poder instituinte» <sup>346</sup> no princípio de que a evolução teórica, económica, política e social se devia orientar pela escolha dos melhores e dos mais apetrechados, exigindo a organização para a selecção e para a competição <sup>347</sup>. E isto quer porque elas eram uma concretização e

<sup>345</sup> Ano da atribuição do Prémio Nobel da Economia a Friederich Von HAYEK, com a obra «*La Route de la Servitude*»

<sup>346</sup> As expressões instituições de «poder devolvido» e instituições de «poder instituinte» põem em confronto as duas perspectivas maiores de construção do Estado, respectivamente, a liberal e a democrática constitucional. Segundo a perspectiva liberal, a Sociedade e as suas organizações essenciais preexistem ao Estado e instituem-no, por acordo, associação, pacto ou contrato social entre indivíduos ou entre grupos. Neste contexto, não se justificará falar de «devolução de poderes» no Estado Liberal porque o acordo social construído garantiu a autonomia relativa da Sociedade Civil e das suas instituições. Eis porque o conceito de «devolução de poderes» deverá ser aplicado no âmbito da democratização do Estado Centralizado, reinstituindo as estruturas intermédias e locais.

Segundo a perspectiva democrática constitucional, a Sociedade Civil, inicialmente autónoma, alienou a sua autonomia na Constituição e elege representantes para, por mandato dela, a partir de eleições, governarem de acordo com a Constituição, reconhecerem os direitos dos indivíduos e dos cidadãos, e das suas organizações, e lhes distribuírem o poder que a Constituição previr. A esta redistribuição do poder inicialmente outorgado (alienado) pela Sociedade Civil à (na) Constituição e aos (nos) representantes eleitos se chamou «devolução de poderes».

<sup>347</sup> Não deixa de ser sugestivo, a este respeito, que Joseph SHUMPETER (1984: 43), tenha chegado a escrever que «Personne ne parle d'impérialisme lorsqu'un État (*quando invade ou domina um outro*), si brutales que soient ses entreprises, poursuit des intérêts isolés et concrets et qu'il est clair qu'il renoncera à tout acte agressif dès qu'il aura obtenu satisfaction.». Ou seja, «(...) on entend désigner sous le nom d'impérialisme (...) le déploiement d'une agressivité dont la raison véritable ne réside pas dans les fins momentanément poursuivies; autrement dit, d'une agressivité qui trouve dans le succès

aprofundamento da possibilidade de constituição de centros de interesse e de contrapoder ao Estado, quer porque a tradição político-administrativa das práticas de autonomia comunal e corporativa estava já consolidada nos países-berço do liberalismo, a saber, a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Holanda, a Dinamarca e a Suíça.

Daí que os teóricos do liberalismo sempre se tenham oposto ao igualitarismo, proposto pelos teóricos da democracia social, enquanto ideologia defensora da igualdade real de oportunidades e tenham visto na democracia social o império da prevalência da mediocridade <sup>348</sup> sobre o recrutamento das inteligências e sobre a prossecução de políticas e processos de excelência <sup>349</sup>.

E sempre criticaram, por isso, desde o início, as atitudes paternalistas <sup>350</sup> de protecção aos mais fracos, aos menos inteligentes e aos mais desprotegidos da sorte e da fortuna por entenderem que tais atitudes eram uma intromissão intolerável na «luta» <sup>351</sup> entre os indivíduos, impedindo-os de jogarem o livre jogo da competição <sup>352</sup>, prejudicando assim os mais fortes, os mais inteligentes e os dotados de melhores

---

même de ses entreprises un nouvel aliment et qui est à elle même sa propre fin. C'est ce qu'expriment encore des formules comme «politique de puissance» ou «politique d'hégémonie mondiale». As expressões entre parêntesis são nossas.

<sup>348</sup> O debate entre igualdade e igualitarismo vem desde os primeiros teóricos do liberalismo, os sofistas radicais gregos (séc. IV antes de Cristo). Entre esses Sofistas, e insurgindo-se contra a igualdade, Tirassímaco e Calicles defendem que a cidade, longe de ser um dom dos deuses, conforme à natureza dos homens, é uma invenção artificial, destinada a permitir aos mais fracos o direito de comandar os fortes e os que têm uma superioridade natural. Confirmando esta ideia, Tirassímaco, citado por Platão em «A República» dirá ainda que cada Governo deve estabelecer as leis conforme o seu interesse a as vantagens do mais forte, não havendo Bem nem Justiça em si mesmos. Calicles, por sua vez, citado por Platão no *Górgias*, defenderá o direito natural dos mais fortes a exprimirem as suas paixões e a dominarem os mais fracos, do mesmo modo que afirmará que as convenções são contrárias à natureza humana e só defendidas pelos mais fracos para se protegerem e dominarem os mais fortes. Mas já os Sofistas moderados Antípon e Alcidas perfilam um pensamento contratualista, pré-percurando Tohomias Hobbes: «a cidade e as leis não têm outro fim senão a garantia mútua dos direitos por uma espécie de contrato destinado a garantir a segurança das pessoas». Cf Michel TERESTCHENKO, 1996, *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*. Paris: Seuil, p.2-3

<sup>349</sup> No plano educacional, a exploração sócio-organizativa de uma escola de elites e de uma escola democrática pode ver-se em M<sup>a</sup> de Jesus LIMA e S. HAGLUND (1982). *Escola e Mudança. O Sistema Educativo, a Escola, a Aula, o Professor*, e em Gary EASTHOPE (1975). *Community, Hierarchy and Open Education*, Routledge & Kegan Paul

<sup>350</sup> Norberto BOBBIO, 1989, *Liberalismo y Democracia*, cit. pp. 23-24, caracteriza o Estado paternalista como aquele que «(...) debe cuidar a sus súbditos como el padre a sus hijos, cuidado justificado por el hecho de que los súbditos siempre son considerados como menores de edad.»

De resto, desde o seu início teórico que o Estado Liberal se afirma anti-paternalista e anti-providencial. Já para John Locke o poder civil era diferente do poder paternal e do poder patronal. E assim, os pais só tinham dever paternal até aos vinte e um anos de idade dos filhos, porque, a partir desta, os filhos são seres livres, sujeitos, como seus pais, à lei natural. Cf. John LOCKE, 1999, *Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*, cit., p. 66-76.

<sup>351</sup> O elogio da competição como processo de selecção dos melhores e de aperfeiçoar os processos económicos e sociais está presente em todos os primeiros autores liberais (Locke, Smith, Kant, Humboldt, Hegel e Constant) mas era um tema que já vinha dos sofistas radicais gregos, como vimos antes. Trata-se, no fundo de opor a variedade à uniformidade, o conflito e a desordem como processos de selecção e regulação, do liberalismo, à harmonia das partes, controlada e regulada pelo todo, do organicismo e do absolutismo. Cf. Norberto BOBBIO, 1989, *Liberalismo y Democracia*, cit., pp.26 – 31.

<sup>352</sup> Veja-se este extracto de Emmanuel KANT, 1793, *Escritos Políticos e da Filosofia do Direito*, citado por Norberto BOBBIO, *Liberalismo y Democracia*,..., cit., p. 24: «un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre sobre los hijos, es decir, un gobierno

condições. Daí que os teóricos liberais sempre se tivessem manifestado contra o Estado Providência.

Já no que respeita ao domínio da intervenção do Estado na vida económica, social, cultural e religiosa, o liberalismo do século XX, sobretudo nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha, manteve, genericamente, os pressupostos do Estado Mínimo e a valorização da teoria «Adamsmitheana» da «mão invisível do mercado» e da «livre concorrência», ainda que, a partir de 1948, tenha conjugado o princípio «Adamsmitheano» da «harmonia natural dos interesses» com o de Estado Interventor Mínimo, no domínio da segurança social (subsídio de desemprego, pensão de reforma, contribuições para as despesas de saúde e de educação, assistência na terceira idade, incentivos à inserção económico-social dos jovens, etc.) e no domínio da regulação das relações económico-sociais, instituindo vias legais para a discriminação positiva na construção da igualdade real de oportunidades, a qual se foi sobrepondo, paulatinamente, à igualdade de oportunidades perante a lei <sup>353</sup> sem conseguir camuflar (nem resolver) as diferenças originárias entre os indivíduos, a nível económico, a nível social e a nível cultural.

Por esta via de uma regulamentação mínima das relações económico-sociais e da necessidade de regular a complexidade da civilização e sociedade industriais, mas tendo em conta que, face às condições sociais operadas pela revolução industrial, no Século XIX, já não são os poderes oligárquicos, intermédios e locais do liberalismo clássico o objecto da acção legislativa mas sim o indivíduo / cidadão de Rousseau e de Kant, apropriado pela Revolução Francesa, operou-se uma evolução do liberalismo para a democracia liberal <sup>354</sup>. Salvaguardando a liberdade do jogo do mercado e das

---

paternalista (*imperium paternale*), en el que los súbditos, como hijos menores de edad que no pueden distinguir lo que les es útil o dañoso, son constreñidos a comportar-se tan sólo pasivamente, para esperar que el jefe de Estado juzgue la manera en que ellos deben ser felices, y a esperar que por su bondad él lo quiera, es el peor despotismo que pueda imaginar-se.». Do mesmo modo, Wilhelm von HUMBOLDT (1767 – 1835), 1792, *Ideias para um Ensaio de Determinar os Limites da Actividade do Estado* (1792), afirmava: «Lo difícil es promulgar solamente las leyes necesarias y permanecer siempre fiel a estos principios verdaderamente constitucionales de la sociedad, de cuidar-se del furor de gobernar, la más terrible enfermedad de los gobiernos modernos.». E continuava: «El hombre verdaderamente razonable no puede desear otro Estado más que aquel en el cual, no solo cada individuo pueda gozar de la libertad más irrestricta para desarrollar-se en su singularidad inconfundible, sino también aquel en el que la naturaleza física no reciba de la mano del hombre otra forma que la que cada individuo, a medida de sus necesidades y de sus inclinaciones, le puede dar en su arbitrio, con las únicas restricciones que derivan de los límites de sus fuerzas y derecho.». Citado por Norberto BOBBIO, *liberalismo y democracia*, cit., pp. 25 – 26.

<sup>353</sup> Esta expressão «igualdade de oportunidades perante a lei» é a tradução liberal do princípio, também liberal, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda da Revolução Francesa de 1789, de que «todos os homens são livres e iguais perante a lei». O que significava que todos os homens, na sua condição específica, seriam tratados como iguais perante a lei, ou seja, como desiguais, considerada a mesma condição específica, entendida como desigualdade de situações económicas, sociais e culturais específicas.

<sup>354</sup> Na linha do que vimos dizendo, a fronteira entre o liberalismo clássico e a democracia, na sua forma primeira de democracia liberal, se considerarmos a democracia à revolução francesa de 1789, reside na elevação do indivíduo à categoria de cidadão por ele poder e dever tomar parte na instituição, por sufrágio, do poder instituinte do Estado e, depois, dos diferentes parlamentos e governos representativos. Na prática, já é no início do Século XIX, em França, com Napoleão I (Bonaparte), que

relações económico-sociais que lhe são adjacentes, os processos de selecção de dirigentes e a garantia de espaços de autonomia e de liberdade individual e grupal, nos domínios político, económico, social, cultural e religioso.

Porém, não se pode ser livre sem condições económicas e culturais pelo que o liberalismo deixou a descoberto a realidade da exclusão política, económica, social e cultural que o jogo da competição provocava nos mais fracos, política, económica e culturalmente. Exclusão que acarretava, inevitavelmente, a exclusão da participação político-social.

Mesmo imbuída dos ideais das revoluções americana (1776) e francesa (1789), a Democracia Liberal do século XIX manteve o essencial do «credo» liberal clássico, ou seja, que a democracia deverá ser uma luta pelo poder entre elites e que a própria organização política e social deve favorecer a selecção de tais elites.

Robert MICHELS<sup>355</sup> viu já, na sua investigação, entre 1906 e 1910, na própria organização interna dos Partidos Políticos, e, *a contrario sensu*, também nos partidos revolucionários, uma luta tendente à selecção de elites, por um lado, e de perpetuação das elites, como oligarquias, na direcção dos mesmos Partidos, por outro.

Nesta orientação, o governo representativo será, para os democratas liberais, o melhor governo, porque resultante de uma competição eleitoral na qual terão sido escolhidos os melhores para governarem e porque garante que as massas «acéfalas» não cheguem ao poder. Por outro lado, não seria necessária a democracia participativa não só porque o «povo» não estaria preparado culturalmente para ela, mas também porque os diferentes corpos, organizações e associações intermédias e municipais garantiriam a discussão e a resolução dos problemas ao seu nível de intervenção bem como a integração política e social dos interessados<sup>356</sup>, agora já a cargo das novas organizações intermédias, os Sindicatos e os Partidos.

o Povo é chamado, primeiro a plebiscitar o Imperador; e depois a Constituição. Tudo sob a influência determinante das teorizações do jusnaturalismo, de Montesquieu, de Kant, de Rousseau, de Emanuel Sieyès e de Benjamin Constant. E o percurso posterior que se fará, primeiro até John STUART MILL, em 1870, com o princípio do governo para a satisfação do maior número de pessoas, e depois até à aquisição do princípio do sufrágio universal, confirmará a democracia liberal como a conciliação entre liberalismo e democracia. Conciliação em que a democracia ficará a perder porque o Povo apenas poderá eleger os seus representantes, sem conseguir influenciar directamente nem «a competição eleitoral» nem os processos legislativo, governativo e judicial. Esses ficarão à mercê dos poderes económico-culturais do liberalismo.

<sup>355</sup> Robert MICHELS, 2001, *Para Uma Sociologia dos Partidos Políticos...*, cit., p. 37, escreve designadamente:

«Talvez seja possível sintetizar dizendo que na moderna vida partidária a *aristocracia* gosta de revestir uma forma democrática, enquanto que o conteúdo da democracia surge mesclado de substâncias aristocráticas. De um lado aristocracia com forma democrática, do outro, democracia com conteúdo aristocrático.

Contudo, a forma democrática externa da base da vida político-partidária, facilmente impede o observador superficial de ver a tendência para a aristocracia ou, melhor dizendo, para a *oligarquia* que subjaz a todas as organizações partidárias.».

<sup>356</sup> Recorde-se a este respeito o capítulo anterior, designadamente o anti-individualismo de Hegel, que não concebia a participação fora das associações comunais e corporativas. E de aí, a contribuição deste autor para a sedimentação dos corpos intermédios como sustentáculo do liberalismo. Ou seja, os Partidos e os Sindicatos, no Século XIX



Porém, como veremos na próxima secção, a afirmação do Estado Liberal ao longo do Século XIX, só em parte vai neste sentido da autonomia da Sociedade Civil e da garantia da «autonomia instituinte» através da descentralização. O primeiro choque do Estado Liberal, saído da Revolução Francesa, como nos diz António FRANCISCO de SOUSA (1995: 161), é o da contenção dos movimentos libertadores, radicados nas sociedades civis, racionalizando e centralizando a administração, ancorado na organização burocrática.

Neste sentido, é paradoxal que o Estado Liberal, saído da Revolução Francesa, se afirme, numa primeira fase, como um processo recentralizador e regulador da Administração, operando a sua relativa uniformização, apesar da criação dos Departamentos (Distritos), em 1770, das Câmaras Municipais, em 1789, e das Assembleias Primárias e Administrativas, em 1793.

De qualquer modo, a importância dos corpos, organizações e associações intermédias e municipais implicará, cada vez mais, ao longo dos séculos XIX e XX, devoluções de poderes da parte do Estado para aqueles, legalizando e ou aumentando, pela via do direito, os espaços de autonomia, em muitos casos já civilmente instituídos, dando assim origem aos processos de descentralização, por um lado, e consolidação do Estado Mínimo, por outro, invocando agora e já o princípio da subsidiariedade <sup>357</sup>.

### 3.5. Os direitos fundamentais dos cidadãos

A ideia dos direitos fundamentais dos cidadãos foi formalizada essencialmente nas Constituições francesas de 1789 e de 1791, integrando toda a teoria anterior dos direitos naturais do homem, do princípio instituinte da associação, formulado por John Locke e por Rousseau, da vontade geral de Rousseau, recebendo

<sup>357</sup>

O princípio da subsidiariedade já estava presente na obra de Altússio, em 1614, mas ganha relevância no contexto da teoria do estado mínimo, sendo convocado de novo, no último quartel do Século XX pelas perspectivas neo-liberais como o alijar das responsabilidades do Estado, sob a retórica da autonomização das organizações da Sociedade Civil e da redescentralização. Rute Gil SARAIVA (2001), em *Sobre o Princípio da Subsidiariedade – Génese, Evolução, Interpretação e Aplicação*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, procura explicar a génese e as consequências deste conceito, sobretudo nos Estados Democráticos, nos Estados Federados e na União Europeia. Considera-o um conceito equívoco (p. 13), de raízes já aristotélicas, como referencial de luta contra o organicismo e o despotismo (p. 16), mas que se consolidou com o liberalismo, sobretudo com Althusius, Locke, Proudhon, Kant, Tocqueville, STUART MILL, Von Mohl, Jellinek e Kuyper (pp. 16-17). A autora referida sintetiza assim o conceito (p. 17): «A subsidiariedade surge, neste contexto, como base fundamental da ordem jurídica do moderno Estado Social de Direito: a sociedade politicamente organizada estrutura-se à semelhança de uma pirâmide com uma base larga de indivíduos, seguida de corpos intermédios e pelo Estado no topo, mas sem o monopólio da decisão por questões de necessidade e de eficácia. Assim, o interesse público é perseguido, de preferência, quando possível, pelos níveis mais próximos dos cidadãos, assegurando a democracia porque participativa.»

ainda contributos marcantes dos «federalistas» americanos <sup>358</sup>. Foi trabalhada por Lafayette, por T. Jefferson e inspirada no «*Bil of Rights of Virginia*». Está consagrada essencialmente nos artigos 1º a 4º da Constituição da República Francesa, de 1789. Segundo eles,

- «os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos» (artº 1º);

e

- «o fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão» (artº 2º),

sendo-lhes acrescentados, em 1791, a liberdade civil (política), a liberdade económica, a igualdade (supressão de qualquer tipo de discriminação) e a propriedade privada.

Na concepção destes direitos fundamentais, o Estado é um Estado mínimo, relativamente à economia, e um Estado Limitado no que respeita à possibilidade da invasão dos direitos protegidos dos cidadãos. Como escreve FRANCISCO de SOUSA (1995: 154-155),

«A sociedade é (foi) <sup>359</sup> concebida como uma ordem espontânea de racionalidade imanente, expressa em leis económicas de outra índole, uma racionalidade horizontal (e não hierarquizada), assente em relações de concorrência. Assim, a sociedade apresenta uma solidez natural e não artificial, gerando a boa ordem económica pela lei da oferta e da procura, também no plano das ideias (da livre discussão nasce a luz). Neste estado de coisas, o Estado, organização artificial, não tinha que intervir modificando a ordem social natural, devendo a sua função limitar-se a assegurar as condições naturais mínimas para o funcionamento espontâneo da sociedade, intervindo apenas para eliminar algum entrave à operacionalização da ordem auto-regulada da sociedade.».

A igualdade perante a lei é o princípio garantedor da ordem liberal como ordem de não discriminação face a direitos naturais e civis mínimos. Mas, como sublinha Norberto Bobbio (1989: 24), ela é, essencialmente, «*igualdad en la libertad*». Ela não representa uma igualdade real de oportunidades mas antes uma igualdade formal inicial, que pode ser ultrapassada – e foi-o sempre – pela luta, pelo mérito e pelas vantagens dos indivíduos livres e em competição <sup>360</sup>.

Finalmente, a liberdade económica representa a actualização do princípio fisiocrático «*laissez faire, laissez passer*» <sup>361</sup> e do liberalismo económico de Adam

<sup>358</sup> Vem a propósito lembrar a sistematização dos princípios essenciais, entre 1781 e 1787, realizada no âmbito da elaboração da Constituição da Federação dos EUA, por Alexander HAMILTON, James MADISON e John JAY, hoje disponível em *O Federalista*. Lisboa: Edições Colibri, 2003

<sup>359</sup> A Expressão entre parêntesis é nossa.

<sup>360</sup> Mais uma vez, como esclarece Norberto BOBBIO (1989: 12), «Liberalismo y igualitarismo tienen sus raíces en concepciones del hombre y de la sociedad profundamente diferentes: individualista, conflictiva y pluralista la liberal; totalizante, armónica u monista la igualitaria.».

<sup>361</sup> Expressão vulgarmente atribuída aos fisiocratas.

Smith. O Estado deveria ser um Estado mínimo e a liberdade de iniciativa, de competição e de mercado uma liberdade máxima (REBELO de SOUSA, 2002: 26).

### **3.6. Racionalização e centralização administrativas**

Porém, se os poderes intermédios herdados da ordem medieval e substituídos com a emergência da burguesia, haviam contribuído para organizar a sociedade civil na sua resistência aos absolutismos, a revolução social trazida pela industrialização, no Século XVIII, viria a revelar-se fatal não só para os poderes intermédios do pré-liberalismo como para os regimes monárquicos absolutos. O processo das mudanças económicas que começara a desenvolver-se, desde o início do Século, sobretudo em Inglaterra, e, a partir de meados do Século, no Continente, iria trazer consequências, de sentido contraditório para o futuro do liberalismo.

Por um lado, a criação das condições para o derrube das monarquias absolutas, através da consolidação da classe burguesa, comerciante e industrial, instituindo a luta de classes contra a nobreza, sustentáculo do monarquismo absoluto, e reivindicando-lhe os privilégios e a propriedade, com o povo a assistir na esperança de algum benefício.

Por outro lado, a criação de condições para que o liberalismo político, subsequente à Revolução Francesa, operasse a destruição das bases sociais do liberalismo clássico, acabando de destruir o resto dos poderes intermédios deixados pelo absolutismo, e inventando a centralização administrativa e a uniformização reguladora para levar os ideais da liberdade e da igualdade a todos os cidadãos. Como escreveu António SOUSA FERNANDES (1992: 21-22),

«A convergência ideal estabelecida pela doutrina liberal entre a ordem natural e a ordem legal veio a revelar-se ilusória quando essa doutrina foi aplicada na construção do Estado Liberal».

Tal ocorreu porque, com o processo das reformas agrícolas encetadas na Grã-Bretanha e na Europa do Centro, as pessoas, antes protegidas pelos poderes intermédios, se deslocaram para as fábricas, nas cidades, levantando novos problemas de organização económica e social que o Estado foi obrigado a resolver, apoderando-se da e anulando a autonomia de tais poderes, uma vez que estes deixaram de ter condições para garantir o sustento, a liberdade e a segurança dos indivíduos e dos cidadãos, numa sociedade que perdia cada vez mais o seu referencial organizador da população em condados, ducados, comunidades, territórios e corporações.

Nestes termos, todos aqueles poderes intermédios eram substituídos, a partir da segunda metade do Século XVIII, pela nova burguesia capitalista, ancorada na propriedade das fábricas, no controle das universidades e das escolas e na capacidade

de controlar as novas massas demográficas, oriundas do emparcelamento agrícola, que agora vagueavam perdidas à procura de emprego nas cidades recém-industrializadas ou em processo de industrialização.

Ou seja, nos alvares da democracia liberal (1770 – 1918), iniciada com as Revoluções Americana e Francesa (Georges BURDEAU, s. d: 10), o direito do exercício concreto do poder por parte dos poderes intermédios do Liberalismo Clássico Inglês, baseado na administração subsidiária de um conjunto de propriedades, um território, uma associação, uma comuna ou uma corporação, foi sendo, ao longo do século XVIII (sobretudo na Grã-Bretanha e na Alemanha), substituído pelo poder abstracto, próprio das monarquias constitucionais e das democracias constitucionais ou liberais, de eleger os representantes no Parlamento e no Governo, o que fortaleceu, quase em absoluto, os poderes do Estado Central <sup>362</sup> («consentidos» não já pelos poderes intermédios mas pelos indivíduos / cidadãos), e enfraqueceu, quase até ao limite, os direitos comunitários <sup>363</sup> e individuais face ao Estado <sup>364</sup>.

<sup>362</sup> Esta renovação do poder quase absoluto do Estado central, no contexto de Monarquias Constitucionais ou de Repúblicas emergentes, como era o caso da dos EUA e da da França, resultou essencialmente do processo de regulamentação e burocratização da Administração Pública e das relações sociais necessários a uma sociedade atomizada, onde o Estado teve de se substituir aos poderes intermédios medievais e do Liberalismo Clássico.

Num outro sentido, a passagem de uma administração monárquico- absolutista para uma administração republicana ou monárquico-constitucional não operou a dissolução do Estado Absoluto, antes o cooptando. Cf António FRANCISCO de SOUSA (1995: 152-153).

<sup>363</sup> Michel TERESTCHENKO (1994: 13) põe em evidência o facto de, nesta nova ordem social da democracia, baseada nas massas demográficas desprovidas de poder económico, a concepção orgânica do Estado e da Sociedade, posta em causa pela filosofia política liberal, voltar a emergir, identificando o indivíduo com o cidadão ou a realização exclusiva do cidadão no Estado: «On peut dire historiquement que c'est la conception individualiste de la *Societas* qui s'est développée depuis le XVIème siècle, mais la représentation organique, holiste de l'*Universitas* ne s'est jamais éteinte. Elle vit au coeur de la conception républicaine de la citoyenneté. Le citoyen n'est pas l'être social, considéré dans son individualité close: il n'existe que comme membre de la société, ou plutôt comme membre de l'État.»

<sup>364</sup> A este respeito, parece-nos notável a obra de Rousseau, na medida em que este autor terá visto, já entre 1745 e 1770, as consequências da Revolução Industrial Inglesa, e tentado, na nossa interpretação, salvar os direitos individuais do cidadão face à destruição das organizações intermédias que antes o integravam, instituindo-o como co-autor da ordem político-social do Estado, através da participação na definição da «vontade geral» que, a seguir, porém, vitimou o cidadão face ao poder absoluto daquela «vontade». Nesta tentativa de Rousseau salvar o jusnaturalismo do indivíduo e do cidadão vêem Marcel PRÉLOT e Georges LESCUYER (2001: 61-62), «o liberalismo de Rousseau», construído a partir do essencial da ordem política liberal – a participação, a negociação, a concertação e o contrato –, o essencial do absolutismo – a soberania nacional –, teorizada por Sieyès, de que falamos em nota, neste capítulo, e o essencial do jusnaturalismo, ao considerar o indivíduo e o cidadão como titular de direitos inalienáveis e em situação de igualdade face à lei. Mas, ao fazê-lo deste modo, Rousseau aniquilou o liberalismo, criou a democracia sob a forma de democracia participativa mas transformou-a em governo burocrático e totalitário pela inexistência do indivíduo, a partir da constituição da «vontade da maioria», ou seja, pela dissolução do indivíduo no todo do Estado. Isto é, ao teorizar, fundamentar e, a avaliar pelas críticas que alguns vindouros lhe fizeram, ao quase instituir a participação política, e ao reconhecer que «o Soberano» teria dificuldades em controlar o exercício do poder governativo / executivo pelo «Monarca», Rousseau percebeu a fragilidade da participação política face às imensas teias das leis regulamentares e do uso efectivo do poder executivo, onde a «acção estratégica» de uns poucos pode provocar a exclusão de muitos ou de quase todos.

Assim se criava uma aliança entre o Estado Central e a burguesia pela qual o liberalismo político degenerava de um regime defensor da liberdade e da igualdade natural, para todos os indivíduos, para uma democracia elitista e de competição (Joseph SHUMPETER, 1942; Licínio LIMA, 1992: 82- 83), que proporcionava à burguesia formar, seleccionar e perpetuar as suas elites no poder, apropriando-se do Estado de Direito e do poder regulamentador do mesmo Estado em benefício próprio (António SOUSA FERNANDES, 1992: 29-41), continuando o povo afastado do poder legislativo e do poder governativo, contradição maior do Estado Liberal (1770 – 1918), face à defesa do princípio do povo como governante, e contradição também ainda não resolvida, ou resolvida apenas em parte, como veremos no Capítulo V, pelas democracias.

Dito de outra forma, por FRANCISCO de SOUSA (1995: 153), na passagem do Estado Absoluto para o Estado Liberal,

«No plano dos pressupostos ideológicos e dos princípios estruturais do Estado, o rompimento foi quase total, mas o mesmo já não aconteceu no plano real da acção do Estado, onde, em vez da ruptura, se verificou essencialmente continuidade. (...) o Estado Liberal foi um autêntico herdeiro a benefício de inventário do monarca absoluto. O grande responsável pela convergência das técnicas de acção do Estado Absoluto com as novas exigências da Liberdade e garantia foi o direito administrativo.».

Daí que os alertas de Alexis de TOCQUEVILLE <sup>365</sup> e de Benjamin CONSTANT <sup>366</sup>, (no seu anti-«rousseauismo»), na primeira metade do século XIX,

<sup>365</sup>

Alexis de TOCQUEVILLE, 2001, *Da Democracia na América*, Porto, Rés-Editora, Ltdª.. Na caracterização da vida política e social que faz da América pós-democrática (em 1836), Tocqueville descobre uma tendência universal para a igualdade de condições e uma defesa intransigente da liberdade individual mas vê o processo de organização legal-racional do Estado invadir e anular grande parte da esfera privada das pessoas, da sua liberdade e da sua criatividade, antecipando as análises de Max Weber sobre a burocratização do Estado nas sociedades democráticas e capitalistas, e vendo em tal invasão um perigo enorme para a liberdade. O autor analisa estes perigos no Capítulo XVI da quarta parte da obra *De la Démocratie en Amérique*, com o título «*Que Espécie de Despotismo têm a Temer as Nações Democráticas?*» e escreve a determinada altura, p. 260: «Acima desta vasta multidão, ergue-se um poder imenso e tutelar que se encarrega, sem a ajuda de ninguém, de organizar os divertimentos e os prazeres de todos e de velar pelo seu destino. É um poder absoluto, pormenorizado, ordenado, providente e doce. Seria semelhante ao poder paternal se, como este, tivesse como objectivo preparar os homens para a idade adulta; mas, pelo contrário, o seu objectivo é mantê-los irrevogavelmente na infância. Gosta que os cidadãos sejam alegres, com a condição que só pensem em alegrias. Trabalha de boa vontade pela sua felicidade, mas com a condição de ser o único obreiro e árbitro dessa felicidade. Garante a segurança dos cidadãos, bem como a satisfação das suas necessidades, facilita-lhes os prazeres, organiza os seus principais assuntos, dirige a indústria, regulamenta as sucessões, partilha as heranças. Ser-lhe-á possível poupar completamente aos homens o trabalho de pensar e a dificuldade de viver?».

<sup>366</sup>

Tais alertas de Benjamin Constant (1767 – 1830) encontram-se nas suas principais obras: *Principes de Politique*, *De l'Esprit de Conquête et de l'Usurpation*, *La Liberté des Anciens Comparée à Celles des Modernes*, *Fragments d'un Ouvrage Abandonnée*, *Sur la Possibilité d'une Constitution Républicaine dans un Grand Pays*, *Réflexion sur les Constitutions*, *Mémoires sur les Cent-Jours*. Thierry CHOPIN, 2002, *Benjamin Constant – Le Libéralisme Inquiet*, Paris, Éditions Michalon, pp 10 –11, sintetiza-os assim: «L'Intérêt de l'étude de la pensée politique de Constant réside dans le fait que ce dernier ait très tôt pointé les antinomies qui caractérisent la révolution démocratique. Il a été l'un de ceux qui ont tenté de concilier l'héritage libérale de la Révolution Française – Droits de l'Homme, principes de consentement du peuple au fondement de la légitimité de l'État, affirmation de l'égalité contre le principe de la reproduction héréditaire des privilèges – et le refus d'un certain nombre de défaillances inhérentes à la logique démocratique elle-même – danger de la tyrannie de ceux qui ont confisqué son

contra os efeitos da racionalização burocrática, da igualdade de condições políticas da democracia <sup>367</sup>, da uniformidade de comportamentos e da «ditadura da maioria» <sup>368</sup>, o primeiro, e da dissolução dos corpos intermédios, da excessiva centralização do Estado <sup>369</sup> e do défice de participação dos cidadãos, o segundo, tenham posto em evidência este efeito perverso da organização democrática do Estado, a qual, em nome da garantia da liberdade e da igualdade entre os cidadãos, operava a alienação da autonomia individual, comunitária e societária no Estado, dotando este, de novo, de quase poderes absolutos, face à desprotecção e demandas dos indivíduos que, isolados e fragilizados, lhe solicitavam refúgio e protecção.

---

pouvoir originaire au peuple et qui l'exercent de manière abusive sous prétexte d'agir en faveur de la liberté, mais également, de manière symétrique, risque de voir les individus ne plus se livrer qu'à la jouissance intéressée et irresponsable de leur vie privée indépendamment de l'indispensable souci que l'on doit porter aux choses publiques.».

<sup>367</sup> Veja-se a interpretação, conforme ao que vimos explicitando, feita por Michel TERESTCHENKO, (1994: 48), subordinada ao título «Le danger despotique des démocraties modernes». Analisando a obra de Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, escreve Terestchenko: «(...) Tocqueville analyse la croissance de la souveraineté qui caractérise l'État Moderne, en même temps qu'il signale les dangers spécifiques que le triomphe de l'égalité fait peser, de nos jours, sur les démocraties.

Le trait principal des sociétés démocratiques est la disparition des corps intermédiaires, propres aux époques aristocratiques, et le face-à-face qui s'instaure entre une société composée d'individus atomisés, fragilisés – résultat de l'égalisation progressive des conditions – et un pouvoir unique et central qui ne connaît quasiment point de limites : (...).

Il y a ainsi un lieu strict entre trois phénomènes concomitants: l'égalisation des conditions, la centralisation des pouvoirs et le triomphe de l'uniformité. La croissance de l'État centralisateur s'accompagne d'une fragilité plus grande des individus, qui ne cessent de s'en remettre davantage à lui pour les protéger et prendre en charge la satisfaction de leurs besoins.».

<sup>368</sup> Alexis de TOCQUEVILLE analisa nos Capítulos VII e VIII do 1º Livro de *De la Démocratie en Amérique* os problemas em torno «da onipotência da maioria nos Estados-Unidos e dos seus defeitos». Escreve a páginas 99: «Nos Estados-Unidos, as questões políticas não podem pôr-se de uma maneira tão geral e tão absoluta, e todos os partidos estão prontos a reconhecer os direitos da maioria, porque todos eles esperam um dia poder exercê-los em seu proveito.

A maioria tem pois, nos Estados Unidos, um imenso poder para agir e um poder de opinião tão grande, que logo que ela se define acerca de uma questão, não há por assim dizer nenhuns obstáculos que possam, não diria parar, mas até retardar a sua marcha, e deixar-lhe tempo para escutar as lamentações dos que ela esmaga ao passar.». Cf Tocqueville, 2001, *Da Democracia na América*, op. cit..

<sup>369</sup> A dissolução dos corpos intermédios e o reforço da centralização são, para Constant, causas e consequências um da outra. Por um lado, o Governo representativo é «le seul à l'abri duquel nous puissions aujourd'hui trouver quelque liberté et quelque repos» (Constant, *La Liberté des Anciens ...*, citado por Thierry CHOPIN, *Benjamin Constant ...*, cit., p. 102) mas, por outro, os indivíduos «n'ont point de part active à ce gouvernement. Ils ne sont appelés tout au plus à l'exercice de la souveraineté que par la représentation, c'est-à-dire d'une manière fictive» (Idem, p. 105). Daí que a preocupação de Constant pela participação e pela liberdade seja quase obsessiva: «le danger de la liberté moderne c'est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée, et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous renonçons trop facilement à notre droit de partage dans le pouvoir politique.» (Idem, ibidem, 106). Por isso, há que garantir todos os mecanismos para o uso da liberdade. Seja no controle do exercício do poder representativo sobre o qual «les peuples; qui dans le but de jouir de la liberté qui leur convient (...) doivent exercer une surveillance active et constante sur leurs représentants, et se réserver à des époques, qui ne soient pas séparés par de trop longs intervalles, le droit de les écarter s'ils ont trompé leurs vœux, et de révoquer les pouvoirs dont ils auraient abusé.» (Idem, ibidem, p. 108). Seja na construção das condições para a expressão da mesma liberdade: «La liberté politique serait une chose de nulle valeur, si les droits des individus n'étaient placés à l'abri de toute atteinte. Tout pays où ces droits ne sont pas respectés est un pays soumis au despotisme, quelle que soit d'ailleurs l'organisation nominale du Gouvernement.» (Benjamin Constant, *Principes de Politique*, livro VII, cap. I, citado por Thierry Chopin, 2002, op. cit, pp. 110 – 11).

E assim, no pensamento de Benjamin Constant, tornava-se necessário operar, tanto no plano teórico como no plano prático, um movimento de re-autonomização das organizações intermédias entre o Estado e a Sociedade, tais como associações, sociedades, comunidades regionais, municipais e locais, reivindicando a «devolução dos poderes» «usurpados» pelo Estado Central, movimento que se constituiu no motor teórico da defesa, a par da democracia representativa centralizada (agora, como antes, de natureza elitista, oligárquica, constitucional ou liberal, mas baseada já apenas na burguesia capitalista), da descentralização da administração e da construção da democracia participativa <sup>370</sup> que, para Constant, se baseava apenas numa opinião pública inteiramente livre <sup>371</sup>, não se estendendo a outros processos de participação como a definição de políticas e programas e a participação na gestão, próprios de regimes democrático-participativos, ou «democráticos semi-directos e referendários», nos termos de Marcelo REBELO de SOUSA (1999: 26).

Instituída por força do processo histórico como único poder intermédio, pelo menos por um século, entre 1760 e 1840 <sup>372</sup>, a nova burguesia capitalista pôde aperfeiçoar os processos de domínio político e social, graças à combinação entre poder económico, democracia representativa elitista e centralizada, e burocracia, re-absolutizando o poder do Estado, instituindo novas elites e oligarquias e aperfeiçoando os processos da democracia representativa centralizada como a mais adequada ao controle social e ao uso da burocracia, e ainda como a mais adequada a pôr um travão aos processos da democracia participativa, baseada em organizações intermédias e locais.

#### 4. Conclusão

<sup>370</sup> Este movimento, porém, seria prejudicado, entre 1870 e 1945, face à dissolução do Estado tradicional europeu, e face aos quatro fenómenos essenciais deste período: 1) a consolidação da economia capitalista com a consequente necessidade de garantir mercado e matérias primas; 2) a consolidação dos movimentos operários como «contrapoder» às «internacionais-nacionais» capitalistas; 3) o choque dos nacionalismos como movimento constituinte de novos poderes económicos intermédios à escala continental e, mesmo, intercontinental, no caso europeu-ocidental; e, 4) as inter-agressões inevitáveis, neste contexto, destes novos poderes intermédios, que conduziria aos imperialismos e às duas grandes guerras do século XX.

<sup>371</sup> Escreve Constant: «L'opinion publique ne peut exister que là où il n'y a plus ni arbitraires ni divisions politiques. L'opinion publique et l'autorité arbitraire sont incompatibles. Il faut que la première renverse l'autre ou qu'elle soit étouffée.» (Benjamin CONSTANT, *Principes de Politique*, livro VII, cap. I, citado por Thierry Chopin, 2002, *Benjamin CONSTANT ...*, op. cit, p. 111). Ou ainda: «La liberté de la presse étant le seul moyen de publicité est par là même, quelle que soit la forme du gouvernement, l'unique sauvegarde de nos droits.» (Idem, *Ibidem*, p. 110).

<sup>372</sup> Embora seja difícil estabelecer limites temporais exactos, a consideração do início da produção teórica de Adam Smith, designadamente sobre «A Riqueza das Nações» e a organização do movimento partidário e sindical, na Alemanha, ajudam a perspectivar este horizonte temporal.

Chegados ao fim do percurso relativo à caracterização do Estado Liberal clássico, parece-nos importante realçar alguns aspectos relativos às proposições do liberalismo para as dinâmicas política, organizacional e educacional.

Os contributos mais marcantes do liberalismo clássico para a organização do Estado e da vida colectiva têm a ver com:

- a) a separação entre as esferas da vida individual e da vida pública;
- b) a busca de espaços de máxima liberdade para a vida individual e civil;
- c) a instituição de princípios de convivência pública e de acção dos governantes, através de Constituição ou de Declaração de Direitos e de Deveres, por uma assembleia de representantes da Nação;
- d) a limitação do poder dos governantes, sujeitando-o:
  - à contratação com os poderes dos grupos ou organizações intermédias dominantes (no liberalismo aristocrático e corporativo, iniciado em 1688);
  - à separação dos poderes legislativo, executivo e judicial, proposto ainda no âmbito do liberalismo aristocrático (1742);
  - à submissão dos governantes ao sufrágio eleitoral, a partir do liberalismo democrático (com início em 1776 e 1789);
  - à delimitação de poderes, de competências e de funções dos governantes e dirigentes, também a partir do liberalismo democrático;
  - à proposta de instituição do Tribunal Constitucional, na forma de «Júri Constitucionário», a partir de Emanuel Seyès (1789), e de «poder neutro», a partir de Benjamin Constant (1814);
- e) a afirmação da igualdade perante a lei (no liberalismo e no utilitarismo clássicos) como ponto de partida para as acções individuais e sociais mas só como ponto de partida e de chegada para as mesmas acções no liberalismo dos direitos humanos (Turgot, Condorcet e Jefferson)
- e) a proclamação e salvaguarda de direitos individuais do cidadão face aos outros cidadãos e face ao Estado (1776 e 1789), com base nos direitos naturais liberais, garantindo portanto a igualdade natural, a liberdade de iniciativa, de circulação, de actividade, de expressão, de religião e de associação, o direito à vida, à segurança, à propriedade e à educação;
- f) a participação representativa nos órgãos do Poder Político Nacional e nas suas organizações intermédias, como expressão de interesses, através da expressão de opiniões e juízos sobre os assuntos do Estado, das suas organizações intermédias e da vida pública, uma vez que os representantes, apesar de eleitos, não tinham um mandato imperativo ou delegado mas sim um mandato livre;



- g) a dinamização das organizações intermédias (comunas, corporações, associações) e, quando, em consequência da Revolução Industrial, estas perderam a sua força organizadora, associações cívicas, profissionais, patronais, sindicais e partidárias, como organizações de integração social e de prática cívica e política dos cidadãos;
- h) a educação dos cidadãos como instrumento de criação de condições para a autonomia, para a liberdade e para o progresso dos povos;
- i) a apropriação pelas elites, representantes maioritárias do processo de produção ideológica e de produção legislativa e regulamentar das instâncias da Administração Pública, transformando-o em instrumento ao serviço dos interesses dessas elites, e instituindo assim uma ordem racional-legal e formal a que Rousseau, Hegel, John Stuart Mill, Tocqueville e Marx chamariam burocracia, instrumento de dominação da classe burguesa sobre o proletariado, para Marx, e potenciadora de utilizações, interpretações e distorções várias, e ainda de abusos de poder, para os outros autores referidos.
- j) a tendência ao desenvolvimento de processos de uniformização normativa, como garantia e extensão de direitos, conduzindo à centralização da Administração Pública, «a contrario» dos princípios de valorização dos poderes intermédios.

Do mesmo modo, **os contributos mais marcantes do liberalismo clássico para a concepção das dinâmicas organizacionais**, de acordo com o nosso estudo, terão a ver com:

- a representação da bondade do egoísmo, da inveja, da gula, da luxúria, da preguiça, do prestígio e da busca de poder como factores condicionantes motivadores das atitudes dos indivíduos nas organizações, competindo uns com os outros por vantagens;
- a representação das organizações como espaços de luta legítima entre egoísmos, interesses, valores, concepções e culturas;
- a representação das organizações como corporações e subcorporações balcanizadas de interesses e poderes em competição;
- a representação das leis e dos regulamentos (burocracia) como obstáculos ao livre desenvolvimento individual e grupal dos interesses dos trabalhadores/ funcionários;
- a transformação da linguagem da lei, abstracta e formal, em espaços de significação perceptiva e comunicativa, conforme os interesses a defender, pugnando pela desontologização normativa da «lei» e pela sua

transformação em referente apenas geral, enquadradora e não reguladora das acções;

- a consequente representação da burocracia como herança do absolutismo, do autoritarismo e de qualquer outro poder opressivo e autoritário;
- a concepção organizativa das pessoas em grupos, com representantes eleitos, contratualizando as decisões organizacionais e pugnando pela adaptação da execução aos interesses em conflito, num processo de participação e democracia representativas;
- concepção de saberes e de saberes fazer (competências) com base em saberes e instrução específicos, critério geral para ordenar o valor intrínseco das pessoas.

**Do ponto de vista educacional, os contributos mais marcantes do liberalismo clássico** para a concepção das dinâmicas organizacionais, de acordo com o nosso estudo, têm a ver com:

- concepção da educação como o elemento fundamental das sociedades modernas, propiciadora de valorização pessoal, civismo, autonomia e liberdade na acção por parte dos indivíduos e condição imprescindível do progresso dos povos;
- organizações educativas de índole essencialmente não-estatal (escolas corporativas, associativas ou religiosas), atribuindo-se ao Estado o dever de fornecimento supletivo da educação de base <sup>373</sup> a todos os indivíduos ou grupos sociais não acedentes às organizações não-estatais;
- reprodução da socialização específica nos diferentes grupos sociais e organizações de pertença;
- tradicionalismo e conservadorismo (perenealismo) de valores;
- índole essencialista do currículo (a escola é essencialmente instrução porque a socialização respeita a autonomia dos grupos primários);
- actividades escolares organizadas uniformemente para todos os indivíduos acedentes a cada tipo de Escola (o liberalismo dos direitos humanos proporá já apoios específicos para alunos com mais dificuldades);
- lenta admissão das raparigas à escola;
- separação física, social e funcional de rapazes e raparigas;
- escolha precoce de vias vocacionais;
- avaliação como selecção dos «melhores» e legitimação da estrutura social.

<sup>373</sup>

No entanto, só poderemos utilizar este conceito a partir de 1871, ano em que a Inglaterra instituiu o ensino obrigatório, desencadeando as mesmas medidas na Europa. Cf. José BÓIA (2003: 19).

## ***CAPÍTULO V***

### **O ESTADO DEMOCRÁTICO COMO ESTADO DE SOBERANIA CONTRATUALIZADA ENTRE INDIVÍDUOS LIVRES, IGUAIS E CIDADÃOS**

#### **Síntese do Capítulo**

No presente capítulo, procuramos compreender a emergência e os contextos de emergência da democracia, caracterizar as diversas formas deste modelo de organização política e extrair-lhe as consequências para os contextos da constituição do poder político, da estruturação das organizações e da concepção da educação.

#### **Sequência de tópicos**

1. O desafio da democracia
2. Origem, emergência e percurso da democracia
3. Modelos de democracia
  - 3.1. A Democracia Ateniense
  - 3.2. O Republicanismo
  - 3.3. A Democracia Directa
  - 3.4. Do Liberalismo Democrático à Democracia Liberal
    - 3.4.1. Emmanuel Sieyès (1748 – 1836): soberania nacional, representação e mandato livre
    - 3.4.2. Benjamin Constant (1767 – 1830): liberdade dos modernos, representação democrática e liberdade – autonomia
    - 3.4.3. Alexis de Tocqueville (1805 – 1859): democracia e igualdade, ditadura da maioria e dos administradores e autonomia comunitária
  - 3.5. A Democracia Liberal

- 3.6. As revisões da Teoria Liberal da Democracia e da participação, no Século XX
  - 3.6.1. A Teoria Elitista da Democracia
  - 3.6.2. A Teoria Pluralista da Democracia
- 3.7. A Democracia Liberal-Social
  - 3.7.1. Características organizacionais do Estado Liberal-Social
- 3.8. A Democracia Participativa/ Deliberativa
- 4. Conclusão: a democracia prisioneira da liberdade?

## 1. O desafio da democracia

Abordar hoje a natureza e os processos da democracia afigura-se-nos um desafio necessário face ao optimismo <sup>374</sup> aparentemente fácil dos que comungam das ideias <sup>375</sup> de Francis Fukuyama <sup>376</sup> nos seus (deste) «*The end of History*» (1989) e «*The end of History and the Last Man*» (1991), segundo as quais a queda do «Muro de Berlim», em finais de 1989, representa: 1) o momento final do processo de afirmação da Democracia Liberal, na sua forma de «Nova Direita» dos anos pós 70 do Século XX; 2) a apropriação definitiva desta democracia pelo sistema capitalista <sup>377</sup>; 3) exportabilidade de ambos para o mundo «não civilizado»; e 4) a nova «missão» do mundo ocidental remetendo para a «politização» nos termos do ideário e das práticas dos liberalismos político e económico <sup>378</sup>.

<sup>374</sup> Veja-se o artigo de Ralph DAHRENDORF, «*Os Poderes do Futuro*», em jornal PÚBLICO, 27/12/04: 11. «No final de 2004 a tarefa global mais importante e que continua por resolver é a criação de um núcleo de confiança no Mundo Livre, uma aliança dos que aderem e praticam a Democracia Liberal poderá ser um pólo de certezas num mundo altamente incerto.»

<sup>375</sup> Entre eles, Raph DAHRENDORF, 2002, em *Después de la Democracia*.

<sup>376</sup> Face a este optimismo deve considerar-se a crítica que lhe é feita por autores diversos, de entre os quais se refere Anthony ARBLASTER (2004:9): «No entanto, este tom complacente não durou muito tempo. Por um lado, a política ocidental e os valores sociais enfrentaram um renovado desafio por parte do Islamismo militante. Por outro lado, a globalização e a sempre crescente riqueza e poder de vastas concentrações transnacionais colocaram uma espécie diferente de ameaça ao princípio do governo eleito e do governo responsável. Se o poder dos governos democráticos foi atrofiado por estas associações não eleitas e largamente irresponsáveis, não terá esse facto contribuído para o descrédito da própria democracia? E se vimos também formas de governo desenvolvendo-se a um nível transnacional, na União Europeia, por exemplo, não terá isso representado a necessidade de desenvolver procedimentos democráticos também a esse nível? A prática da democracia parece ter ficado para trás das realidades do poder político e económico.»

<sup>377</sup> Gérard BOISMENU e Pierre HARMEL (1992: 7-13) fazem a análise inversa, invocando as novas e diversas formas emergentes de democracia, contestando elas, por seu lado, as ideologias e as práticas liberais, e pondo em evidência os processos de construção classista e usurpadora do Estado por parte dos grandes grupos económicos, intervindo a coberto da Democracia Liberal.

<sup>378</sup> Esta nova missão tem sido evidenciada a propósito da intervenção unilateral dos EUA no Iraque. Mas não tem sido pacífica a ideia da imposição da democracia à força ao Terceiro Mundo. Tem sido, no entanto, uma tese recorrente desde a segunda invasão do Iraque, em Março de 2004, e ganhou alento com o relativo êxito nas eleições de 30 de Janeiro de 2005 para o Governo e Parlamento daquele país ocupado. Veja-se, por exemplo, o elogio que José Manuel Fernandes faz das consequências deste processo para a extensão e expansão da liberdade no Médio Oriente

A ideia da apropriação da democracia pelo sistema capitalista defendeu-a Fukuyama em termos hegeliano-marxistas <sup>379</sup> de fim da história pois

« (...)a Democracia Liberal poderia constituir o “ponto terminal da evolução ideológica da humanidade” e, como tal, constituiria o (novo) <sup>380</sup> “fim da história”.» (Francis FUKUYAMA, 1992: 13),

o que pressuporia o fim da História nos mesmos termos em que Marx e Hegel desenharam tal fim e, portanto, o fim do processo histórico-social, ou seja, do devir humano.

Ora, no longo e secular processo histórico da Modernidade (e da Pós-Modernidade), a ordem social liberal-económica afirmou-se sempre contra a ordem social do absolutismo, do autoritarismo e do teocratismo. Desde finais do Século XVIII, contra o Socialismo Utópico e contra a Democracia Directa ou Seccionária; e, desde os alvores da segunda metade do Século XIX, também contra o Socialismo, contra o Liberal-Socialismo e contra o Comunismo.

Porém, não impediu que, a partir do início da segunda metade do Século XIX, formas mais suaves de liberalismo, como o Liberalismo Democrático, tivessem emergido como tentativas de síntese entre liberalismo radical e socialismo. Assim como não impediu que, nalguns contextos históricos, se tivessem tentado experiências socializantes com carácter absolutista (China de Mão-Tsé-Tung e União Soviética de Estaline) ou com carácter autoritário (caso da Jugoslávia de Tito).

Por isso, seguindo Andrew HEYWOOD (1992: 289), a menos que acreditemos que «o fim do mundo» está próximo e elevemos a fé, o medo e o desespero à categoria de conhecimento científico, o processo histórico-social é um processo em aberto e, tal como Hegel e Marx foram desmentidos por este mesmo processo, também Francis Fukuyama o poderá ser.

De qualquer forma, a reascensão do liberalismo económico e do liberalismo político radicais, reascensão denominada, desde a década de 70 do Século XX de movimento neoliberal tem características próprias, tais como:

- interdependência das políticas e da economia à escala «térrea-planetária» (susbtituindo as interdependências intercontinentais e os blocos estratégicos de entre 1945 e 1989);

---

(Jornal Público, de 5/3/05: 5) e o artigo de Jorge Almeida Fernandes, sob o tema *Chuva de Democracia*, em Jornal Público, de 6/3/05: 25.

<sup>379</sup> «Aquilo a que chamámos “a lógica da ciência natural moderna” é, na verdade, uma interpretação económica da mudança histórica que (ao contrário da sua variante marxista) obtém como resultado final o capitalismo em vez do socialismo.» F. FUKUYAMA, 1992: 17). Regresso «a uma questão muito antiga: se, no final do Século XX, faz sentido para nós falar, uma vez mais, de uma história da humanidade, coerente e direccionada, que eventualmente conduzirá a maior parte da humanidade para a Democracia Liberal. A resposta a que chego é afirmativa (...)» (Idem: 14).

<sup>380</sup> A palavra entre parêntesis é da nossa autoria.

- constituição de mercados à mesma escala «térrea-planetária»;
- dinâmica ubiqüitária da iniciativa económica;
- insuficiência do Estado-Nação para, sozinho, fazer face às investidas dos grandes grupos económicos, obrigando ao reforço das integrações de mercado (alargamento da UE, criação do Mercosul, criação da associação dos países ASEAN, dos Países APEC, etc.)
- prevalência do económico sobre o político, sugerindo a substituição de critérios de eficácia social da administração por critérios de eficiência e de racionalidade económica em geral;
- liberalização e/ou privatização dos serviços estatais do serviço público inerentes ao projecto de sociedade democrática;
- desburocratização profissional da Administração Pública, precarizando as relações sociais de trabalho e as competências por tarefas e por funções;
- incerteza do lugar da pessoa humana e do trabalhador neste sistema;
- perda dos referenciais constitutivos do processo de construção do acordo e da ordem sociais;
- precarização das Confederações Sindicais e dos Sindicatos enquanto contra-poderes organizados;
- destruição das estruturas de suporte dos grupos primários da sociedade, produzindo instabilidade no emprego e na profissão e, com isso, alterando por completo as concepções da família e as possibilidades de a constituir.

Neste novo cenário, de desenlace ainda pouco definido, estaremos portanto perante a re-contestação do paradigma democrático, enquanto conciliação do liberalismo, do socialismo e da teoria da soberania do Estado, e perante a reemergência, ainda que em formas e em estruturas novas, do ultra-liberalismo político e económico, sem a perspectiva da organização de um contra-poder ou de uma antítese que os movimentos «anti-globalização» ou da «altermundialização» parecem ainda não constituir porque, também eles, perspectivados à imagem do espaço e do mercado finitos e fechados dos anos 1870 a 1970 e porque os Sindicatos, as Federações, as Confederações e as Internacionais Sindicais parecem à procura de uma novo paradigma de intervenção social e no trabalho.

Diferentemente do fenómeno liberal-económico, - baseado no uso da liberdade individual e ou de interesses coligados, pugnando pela menor restrição possível da liberdade de iniciativa e também pela menor regulamentação possível da mesma liberdade, designadamente, em termos de iniciativa, de impostos a pagar e de custos gerais de produção, seja qual for o sacrifício social que isso

implique, designadamente em termos de exclusão política, social e cultural -, o desafio da *democracia participativa/ deliberativa e social* inscrever-se-á na defesa de um ideal, mesmo que difícil de alcançar, e quiçá inatingível em plenitude, da articulação e conciliação de liberdades, de interesses e de iniciativas, de modo a obter uma igualdade real de oportunidades e de direitos e não só uma igualdade formal. Esta última igualdade propiciaria apenas um momento inicial, provedor de condições mínimas de acção e de iniciativa para, logo de seguida, os indivíduos jogarem o livre jogo das suas habilidades, competências e poderes, e restabelecerem a diferenciação económica, social e cultural inerente às mesmas.

Poucos termos serão hoje tão banalizados e tão pluri-semânticos <sup>381</sup> como os de democracia e de participação <sup>382</sup>. «Democracia» e «democrático», refere Requejo COLL (1994: 11) são hoje, em muitas situações, termos de moda e de legitimação política e social <sup>383</sup>. No entanto, esta tendência generalizadora dos méritos da democracia, seja qual for a intensidade das suas dimensões social e participativa, é própria da segunda metade do Século XX e demorou, pelo menos, 180 anos a ser adquirida, desde que Jean-Jacques Rousseau, em 1762, no *Contrato Social*, a tentou reabilitar dos conceitos de «governo da populaça» e de «ameaça aos valores fundamentais de uma sociedade civilizada e ordeira» (Anthony ARBLASTER, 2004: 19) com que os conservadores ingleses, com particular

<sup>381</sup> A própria diversidade de classificações da democracia evidencia a pluralidade de significações e de concepções de democracia. Com efeito, esta pluralidade é o resultado das diferentes perspectivas de análise e valorações das categorias e conceitos com que se «olha» para o fenómeno dito democrático na organização do poder político, administrativo e organizacional. Por isso, Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL, no seu artigo «La Démocratie» (1985: 29-113), inventariam diferentes situações consideradas geralmente democráticas e que o não são de todo, para concluir que «Sont démocratiques (...) les régimes qui sont à la fois représentatifs, pluralistes, respectueux de l'État de Droit (...) Il n'y a donc démocratie que Là où – par une infinité de moyens – l'autonomie de chacun et celles de multiples collectifs autogérés sont sans cesse élargis.». (G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 30).

O próprio inventário das classificações de democracia evidencia estes diferentes «olhares». Por isso, mais à frente, na Secção 3 deste capítulo, retomaremos estas classificações.

<sup>382</sup> Do mesmo modo a palavra participação tem sido usada, sistematicamente, para classificar um vasto leque de situações de intervenção humana em múltiplos processos políticos, económicos e sociais, desde situações em que tal presumida participação não o é de modo nenhum e consiste apenas numa presença física, de quietude e silêncio, até casos em que o é verdadeiramente como naquelas situações em que o participante participa na decisão sobre as políticas orientadoras, na organização dos dossiês para as tomadas de decisão, na tomada de decisão, na preparação do processo para a execução da decisão e na avaliação e controlo de tal execução. Apesar do trabalho e estudos sistemáticos que, desde há 20 anos, Licínio LIMA (1988, 1992, 1998, 2000, 2001, 2002) vem realizando e dirigindo (Virgínio SÁ, 2004), no contexto da Sociologia das Organizações Educativas, os possíveis significados do termo participação têm sido mantidos inadequados pela influência da tradição, sobretudo, do pensamento mítico, do ascetismo cristão, do conceito de acção e obrigação, no plano económico, e da identificação entre militantes e líderes, no plano partidário.

<sup>383</sup> Democracia ou democrático «Es en definitiva, un termino de uso frecuente y dotado de cierto "prestigio semántico" en sus funciones legitimadoras.».

relevância para o iniciador do liberalismo e do conservadorismo, John LOCKE (1690), a apodaram, relativamente às possibilidades de: 1) de todos os indivíduos serem cidadãos; 2) de, sendo cidadãos, serem, de facto iguais, não só perante a Lei mas também em cidadania e em possibilidade de participação cívica e política; 3) de todos poderem vir a exercer cargos políticos e de governação, mediante candidatura ou nomeação; e 4), de poderem votar, valendo o seu voto o mesmo que o dos outros.

Anthony ARBLASTER (2004) interroga-se pois sobre as razões pelas quais um conceito desprezado durante mais de dois mil anos e julgado representar um governo de pobres, de medíocres<sup>384</sup> e da população<sup>385</sup>, virou, nos últimos 70 anos, uma das mais nobres formas (se não a mais nobre) de organização política e social.

O mesmo autor (2004) e ainda Francis FUKUYAMA (1992) respondem invocando Alexis de Tocqueville e a sua percepção da «irresistível marcha para a igualdade» (Alexis de TOCQUEVILLE, 2002: 39). Tocqueville tinha alertado, porém, numa perspectiva liberal, para que esta marcha se fazia, naquele momento histórico, e se faria, no futuro, em detrimento da liberdade e da excelência<sup>386</sup>.

Nestes termos, o debate entre as concepções de democracia e, designadamente, entre Democracia Liberal ou democracia elitista e Democracia Participativa, igualitária e social, é um debate recorrente, desde o início do Século XIX, concretizando-se, até 1920, entre governo representativo ou liberal versus democracia directa ou governação pelo povo e entre mandato livre e mandato delegado ou imperativo.

Este debate colocou, frente a frente, por parte do liberalismo a defesa de:

1. liberdade individual, mais negativa que positiva;

<sup>384</sup> É notável que o grande teórico da democracia francesa, na forma de governo de representação, Emmanuel SEYÈS, tenha escrito, em 1789, «a França não é uma democracia e não deve converter-se nela» (Citado por Joaquim Gomes CANOTILHO, 1993: 401).

<sup>385</sup> Escreve ARBLASTER, p. 19: «Uma perspectiva histórica revela, em particular, uma característica à primeira vista enigmática e paradoxal na história da democracia. Durante a maior parte da sua longa história, desde os gregos clássicos até aos dias de hoje, a democracia foi encarada pelas pessoas esclarecidas e cultas como uma das piores formas de governo e de sociedade imagináveis. Democracia era, mais ou menos sinónimo de «governo da população» e, por definição, significava uma ameaça aos valores fundamentais de uma sociedade civilizada e ordeira.». Também C.B. MACPHERSON (1976: 21) corrobora esta visão histórica: «(...) en la tradición general occidental de pensamiento político, desde Platón y Aristóteles hasta los siglos XVIII e XIX, la democracia se definía, si es que se pensaba en ella, como el gobierno de los pobres, los ignorantes y los incompetentes (...) la dominación de una clase, la dominación de la clase equivocada. Era una amenaza de clase, tan incompatible con la sociedad liberal como con una sociedad jerárquica.»

<sup>386</sup> Cf Alexis de TOCQUEVILLE, 2002: 835: «(...) o soberano estende os seus braços para abarcar a sociedade inteira (...) os espíritos mais originais e as almas mais fortes não conseguirão passar para se destacarem da multidão (...) ele coage, debilita, extingue, embrutece e acaba por reduzir cada nação a um rebanho de animais tímidos e industriais de que o governo é o pastor.». Na mesma orientação se posicionará NIETZSCHE, para quem «a democracia moderna não representava o autodomínio dos antigos escravos, mas sim a vitória incondicional do escravo e de um tipo de moralidade próprio da escravidão» (Nietzsche, citado por Francis FUKUYAMA, 2002: 23).



2. liberdade de iniciativa política, civil e económica;
3. propriedade privada;
4. relação entre propriedade privada e cidadania;
5. governo representativo como processo de selecção dos melhores;
6. limitação da discussão dos assuntos públicos aos indivíduos formados nos diversos assuntos;
7. progressão por mérito, entendido nos termos anteriores;
8. liberdade de expressão, de reunião, de publicação, de educação e de religião;
9. racionalidade económica e eficiência;
10. hierarquização social dos indivíduos em função do dinheiro ou haveres e qualificações que possuíssem;
11. limitação dos poderes do Estado em favor da harmonização dos interesses;
12. controlo da limitação desses poderes no plano jurídico;
13. valorização dos poderes administrativos intermédios como factores de proximidade de representação e de decisão pelas populações;
14. negociação sectorial do Estado com os corpos sociais intermédios como concretização da participação dos interessados nas decisões que os afectem e como reconhecimento do poder específico que tais corpos representem;
15. distinção entre democracia política e democracia social, restringindo aquela às eleições nacionais e aos referendos;
16. participação de todos os interessados na direcção e na gestão da Administração Pública mas através de representação, por corpos;
17. regionalização, descentralização e municipalização como reconhecimento de entidades originárias e prévias à constituição do Estado ou como flexibilidade administrativa;
18. intervenção do Estado na economia e em áreas estratégicas apenas supletivamente à Sociedade Civil e sempre que a autonomia do Estado ou as necessidades de desenvolvimento económico o exigissem

Assim, e como vimos no Capítulo anterior, a lenta passagem do liberalismo, avesso a qualquer das formas de democracia, para a Democracia Liberal, a partir do início do Século XX, apenas implicou a aceitação do voto universal e a lenta liberalização do acesso, por parte de todos os indivíduos, aos benefícios sociais, entre os quais o direito a mecanismos minimizadores das diferenças de acesso a tais benefícios, sem preocupação alguma com os pré-requisitos para o uso e multiplicação, em igualdade, de tais benefícios.

Por parte da democracia directa, o debate reclamava:

1. igualdade de acesso ao voto e de elegibilidade para os diferentes cargos;
2. igualização de condições sociais através da partilha da riqueza existente, fosse através de aumento de salários, fosse através da distribuição de benefícios sociais;
3. poder popular, ou seja, participação o mais alargada possível nas decisões que afectassem os interesses próprios e o interesse público;
4. controlo público da realização das políticas decididas por participação;
5. interesse geral concebido como o interesse do maior número efectivo de pessoas, nelas incluídas as minorias;
6. representação proporcional aos votos dos grupos em competição nos órgãos de decisão, quando o exercício do poder popular fosse impossível;
7. liberdade positiva e negativa;
8. aposta na correcção das desigualdades de acesso aos benefícios sociais e às condições do seu uso, em situação de igualdade;
9. valorização da formação como condição de acesso ao exercício de cargos políticos e de direcção;
10. generalização da formação no sentido de que todos pudessem colher os seus benefícios;
11. hierarquização social em função da riqueza, da formação ou dos cargos de que se fosse detentor;
12. valorização dos poderes administrativos intermédios como factores de proximidade de representação e de decisão pelas populações;
13. rejeição da negociação com os corpos sociais intermédios como eventual distorsora do interesse geral;
14. aumento dos poderes do Estado e da sua função reguladora dos conflitos entre os assuntos privados;
15. extensão dos princípios da democracia a toda a sociedade tornando a democracia política uma democracia social; e
16. participação de todos na elaboração das políticas e de todos os interessados na direcção e na gestão da Administração Pública e, extensivamente, de todas as organizações da Sociedade Civil;
17. regionalização e descentralização como «devolução de poderes» ou como flexibilidade administrativa;

18. intervenção do Estado na economia e em áreas estratégicas como motor do desenvolvimento em geral e da autonomia da Sociedade Civil.

Nas disputas entre liberais, defensores da democracia representativa e de cidadania diferenciada, e democratas, defensores da democracia participativa e social, J.-J. ROUSSEAU (1762) é sempre responsabilizado pelos liberais pelas pretensas distorções da prática da democracia directa, pela perturbação da ordem pública, pelos males da revolução, pela irresponsabilidade do «poder do povo» e do «governo pelo povo».

De resto, é nesta linha de contestação dos possíveis tumultos, perturbações da ordem, irreflexão e mediocridade na impreparação para o exercício da governação que Edmund BURKE (1789) e Benjamin CONSTANT (1819) reagem contra os excessos da Revolução francesa e do seu poder assente no Povo e na igualdade de direito de voto e de participação, procurando, desde logo, eximir a vida política e as decisões referentes aos interesses colectivos ao poder da multidão desorganizada e não esclarecida. E já no processo da discussão e elaboração da Constituição Francesa de 1789, um dos seus principais ideólogos, Emmanuel SIEYÈS, procurou acautelar estes presuntos perigos, consolidando as ideias inerentes a governo representativo e à delegação por inteiro do poder de governar, por parte dos votantes, nos cidadãos por eles eleitos.

Por outro lado, dois outros autores a que nos referimos noutra secção, Alexis DE TOCQUEVILLE (1835 e 1840) e John STUART MILL (1862) manifestaram uma elevada desconfiança em relação à igualdade universal na capacidade para ser eleito e para governar, na medida em que isso não garantiria os conhecimentos e a sensatez ou a «virtude» aristotélica ou ainda a «sageza» piagetiana (em termos mais recentes) necessárias à boa governação.

O próprio Rousseau considerou as dificuldades e os perigos de um governo pelo Povo:

«Não é possível imaginar um povo que estivesse constantemente reunido para atender aos negócios públicos e facilmente se compreende que, não poderiam nomear-se comissões, sem que se modificasse a forma da administração.»

(...)

Acrescentemos que não existe governo mais exposto às guerras civis e às agitações internas do que o democrático ou popular (...).

(...)

Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.» (J. – J. ROUSSEAU, 1762, 1973: 80 - 82)

E conclui que a melhor forma de governo, pelo menos para estados médios e grandes, é a tecnocracia (ao tempo, o termo era o de aristocracia):

«Numa palavra, a melhor ordem e a mais natural é aquela em que os mais sábios governam a multidão, quando se está certo que governarão em benefício dela e não no seu.» (J. – J. ROUSSEAU, 1762, 1973: 80 - 82).

A verdade, porém, é que a democracia, enquanto *kratía tês demou* (governo do Povo)<sup>387</sup>, sempre foi vista pela classe média, pelos pobres e pelos escravos, - tanto na democracia clássica de Atenas como ao longo do seu longo período de hibernação, desde o final do Século IV A. C., até à sua reemergência em 1775 (Revolta das treze colónias inglesas, embrião da futura Estados Unidos da América), em 1787 (Constituição desse Estados Unidos da América), e em 1789 (Revolução e Constituição Francesas), como ainda, actualmente -, como possibilidade libertadora, no plano político e social (veja-se já as revoltas populares contra Clístenes e Sólon, em Atenas, e a revolta de Espártaco e dos Plebeus contra os Patrícios, no Império Romano) e conferidora da plena cidadania, da igualdade de condições e da possibilidade de contribuir para a governação.

Prosseguir na tentativa de revalorizar a democracia como sistema que permite a construção de uma Soberania do Estado e da Administração, limitados no seu poder de domínio e resultado da contratualização entre indivíduos livres, iguais (no plano jurídico e, tanto quanto possível, nos planos económico, social e cultural) e cidadãos, implica a reafirmação dos valores e princípios que permitiram a construção teórica das concepções segundo as quais é possível organizar o Estado, a Administração Pública e a Sociedade sobre os mesmos critérios de bem comum ou público, de liberdade, de igualdade, de cidadania, de participação, de justiça e de fraternidade (ou solidariedade social e discriminação positiva, em termos actuais).

Ou seja, implicará defender, com Licínio LIMA (1992, 1998 e 2000), com C. B. MACPHERSON (1982: 15), com Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL, 1985: 29), com Fran R. COLL (1994), com J. Gomes CANOTILHO (1999: 293) e com Anthony ARBLASTER (2004) que:

- 1) a organização política do Estado e das suas relações quer com a Administração Pública e seus agentes quer com os agentes da Sociedade Civil;
- 2) a estruturação da Administração Pública e as relações dos seus agentes, entre si, e para com terceiros; e

<sup>387</sup>

É bem conhecida a formulação de Abraham LINCOLN: «democracia como governo do povo, pelo povo e para o povo», citado por J. G. CANOTILHO, 1993: 407).

3) as relações entre os diferentes agentes da Sociedade Civil, em todos os domínios

se devem desenvolver segundo os mesmos princípios acabados de enunciar, de extensão da democracia do domínio político para os domínios económico e social.

A construção dos princípios subjacentes a esta extensão de valores e de práticas entre as esferas do público, do político, do económico, do social e do cultural, extensão a que Licínio Lima (1998: 97) chamou a «*democratização da sociedade*» apresenta-se-nos como um processo integrador dos diferentes contributos e formulações teóricas sobre as formas de governo, no contexto da civilização ocidental, ao longo da sua evolução, pelo menos desde a Civilização Grega, formas de entre as quais a democracia se foi construindo, ao longo dos últimos 150 anos, em conjugações diversas da conciliação entre o liberalismo e a Teoria da Soberania do Estado e da sua Administração Pública, e entre o socialismo e o capitalismo (Tzvetan TODOROV (2002: 17- 27).

Nestas diversas conjugações, uma forma de democracia - a *democracia participativa e social* -, resultante da conciliação de quatro elementos, a saber,

- autonomia do sujeito do liberalismo como contratante/ instituinte da ordem política, económica e social;
- liberdade do indivíduo do liberalismo como factor de dinamismo individual e social;
- igualdade do socialismo como forma de proporcionar a todos os indivíduos condições para serem cidadãos; e
- soberania popular e princípio da maioria ou interesse geral na determinação das políticas e da administração,

condensou os contributos teóricos da tradição cultural democrático-participativa e emergiu, na década de 60 do Século XX, sob a formulação geral de «*Nova Esquerda*», em alternativa à emergência do neoliberalismo da «*Nova Direita*»<sup>388</sup>,

<sup>388</sup>

Na realidade, o pensamento desta «*Nova Direita*» esteve sempre presente, ao longo do Século XX, desde que, em 1908, Arthur BENTLEY, em *The Process of Government*, enunciou o princípio de que a democracia mais espontânea e mais natural é a que resulta da livre competição de grupos organizados, representando os interesses mais diversos. Por isso, a atribuição da teoria elitista da democracia a Joseph-Alois SHUMPETER (1942), e da teoria da poliarquia administrativa e social a Robert DAHL (1946) não pode esquecer todo o percurso teórico que o cientismo social e, particularmente, o «*Darwinismo*» social fizeram, graças aos trabalhos essenciais de Arthur BENTLEY (1908), Moisey OSTROGORSKI, Robert MICHELS, Caetano MOSCA, Vildfredo PARETO e o próprio Max WEBER, podendo afirmar-se, com propriedade, que a teoria elitista é uma concretização da teoria do super-homem nitzscheano mas, num registo, que é coevo dos absolutismos, próprios do positivismo cientista de toda a segunda metade do Século XIX e das lideranças autocráticas e absolutistas de Hitler e de Lenine, constituindo-lhes uma alternativa postergadora da igualdade, da inclusão e da cidadania democráticas. Até porque o rol dos autores que perfilham esta duas teorias, já em 1951, é considerável (David TRUMAN, Seymour LIPSET, Earl LATHAN, Nelson POLSBY, Aaron

por sua vez uma reacção contra a Democracia Liberal-Social, herdeira do Estado Providência e seu transformador em Estado Social, entre 1945 e 1975.

Na Democracia participativa e social, interagiram o liberalismo e o socialismo, e reconstruíram-se articulando as dimensões política e social, por oposição a formas menos «justas» e menos «democráticas» de democracia tais como a democracia ultra-liberal, a Democracia Liberal, a democracia corporativa, a democracia oligárquica, a democracia popular, a democracia autoritária e a democracia totalitária.

Nestas diferentes formas de democracia não têm o mesmo alcance nem as liberdades e direitos de participação individual, grupal e organizacional na construção do projecto de sociedade e da ordem social nem os processos de organização do poder e do seu exercício nem ainda a redistribuição dos bens inerentes à construção da igualdade social de condições.

O que significa que ora temos modalidades organizativas do poder democrático mais restritivas da liberdade e da participação dos indivíduos e dos cidadãos ora modalidades mais extensivas das mesmas participação e liberdade. Do mesmo modo, que ora teremos modalidades organizativas da economia com a propriedade e os bens sociais mais concentrados na posse de poucos ou mais extensivos a muitos, a quase todos ou, ideal e talvez utopicamente, a todos.

## 2. Origem, emergência e percurso da democracia

A luta pela democracia, enquanto sistema político-organizacional, terá atravessado toda a história da civilização ocidental, desde a Grécia Clássica. Porém, a sua realização plena é um fenómeno da segunda metade do Século XX, no período pós II Guerra Mundial, um período efémero, até 1970, face aos ataques que lhe têm sido dirigidos pelo neoliberalismo, desde então em ascensão. Apesar de enquanto sistema político e social, a democracia ter sido reclamada particularmente ao longo do Século XIX, este século foi de liberalismo económico, elitista, conservador e de governação representativa dos grupos com Poder económico. O Século passou com apenas seis países com parlamentos e

---

WILDAVSKY, D. BELL (1960), LIPSET (1960), MCLOSKY (1964), KEY (1964) LANE (1966)), segundo Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL (1985. 78- 79)

Nestes termos, a «Nova Direita», a partir de meados dos anos 70 do Século XX, mais parece ser uma reencarnação da teoria poliárquica e da teoria das elites, a partir do momento em que o seu contrário, o liberalismo social e o socialismo democrático perderam o pé como contrapoderes organizados capazes de sustentar, e de contestar, o poder das elites e do capitalismo.

governos eleitos, em 1900 <sup>389</sup>, e com apenas um deles – a Nova Zelândia - a deixar votar toda a população masculina e feminina. E, mesmo em 1990, quase no final do Século XX, apenas 65 em 197 países se poderiam considerar democráticos (Robert A. DAHL, 2000: 16)

A criação da Democracia, enquanto sistema de governo é geralmente referida à Cidade-Estado Atenas, na Grécia Clássica, e num horizonte temporal que vai dos princípios do Século VI antes de Cristo (594 A.C) ao final do terceiro quartel do Século IV A. C. (322 A.C.), designadamente à Cidade-Estado Atenas, na Grécia Clássica, com apogeu no Século V e na primeira metade do Século IV A.C.

A experiência democrática de Atenas terminou portanto muito antes da conquista do território grego pelo Exército Romano, no Século I A.C., e da subsequente interação das duas culturas e civilizações. O seu fim ficou a dever-se tanto às guerras com os persas, como às invasões macedónias como às querelas com as Cidades-Estado de Esparta e de Tebas, como, por outro lado, à desorganização económica e social das cidades-estado gregas, ao longo do Século IV A. C. .

Mas também permanece o alvo de todas as críticas do liberalismo e da Democracia Liberal por constituir a possibilidade de lançar o Poder nas mãos de qualquer um e por violar o princípio liberal da selecção dos melhores para cargos de governação, de direcção política e de direcção administrativa <sup>390</sup>. Do mesmo modo que fazer participar todos os indivíduos na Assembleia se afigurou aos liberais entregar o Poder à multidão informe, descontrolada ou descontrolável e, neste caso, incontrolável.

A partir do domínio romano, a submissão da Grécia Antiga à experiência do poder neo-faraónico do imperador e a cooptação desta experiência neo-faraónica, ainda que em termos não materiais, pela doutrina cristã, em constituição,

<sup>389</sup> Segundo Robert A. DAHL, 2000: 216), em 1860, só os EUA seriam uma país democrático, ao qual se foram juntando, progressivamente, ao longo do Século XIX, a Grã-Bretanha, a Alemanha, a França, a Nova Zelândia e a Austrália.

<sup>390</sup> A democracia sempre foi anatemizada pelos detentores de propriedade e de saber e, por isso, tanto os aristocratas quanto os liberais fizeram dela um bombo de festa e de ridicularização. Já aludimos em capítulo anterior à perspectiva dos radicais liberais gregos sobre a igualdade, devendo notar-se ainda que tanto Sócrates como Platão como Aristóteles tinham dela uma visão de regime dos mediocres. Escreveu Aristóteles, na tradução de Anthony ARBLASTER (2004: 28) que «Sempre que alguns homens governam, em virtude da sua riqueza, seja eles muitos ou poucos, temos aí uma oligarquia; e quando são os pobres quem governa, temos aí uma democracia.» De resto, Sócrates, na voz do elitista Platão, o primeiro anti-democrata frontalmente assumido na história do Ocidente morre mesmo acusado de pôr em causa os costumes normais da democracia ateniense e a sua condenação, por 281 votos contra 220, revela bem a divisão que a sua morte causou (Cf. Anthony ARBLASTER, 2004: 32). A talhe de foice valerá a pena citar a referência que Joseph-Alois SHUMPETER (1942 – 1990 : 321) faz à democracia ateniense referindo-se a Aristóteles «qui avait accoutumé d'user du terme démocratie pour designer l'une des déviations susceptibles de défigurer son idéal d'une communauté bien ordonnée.».

primeiro (até ao Século IX), e, depois, pelos sucessivos poderes neo-faraónicos do Papado (Séculos IX a XIV) e do Absolutismo Real (Séculos XVI, XVII e XVIII), impediram a divulgação e re-emergência das ideias da democracia ateniense, pelo menos em termos de organização política estatal, até meados do Século XVIII, e, consequentemente, durante quase 2100 anos.

O que não impediu que, ao longo da Alta Idade Média, as práticas de decisão organizacional, no âmbito das Corporações, e da decisão política, no âmbito da Administração dos Burgos, não a tivessem implementado, pelo menos parcialmente.

Nestes termos, mesmo ao longo do acabado de referir longo período de hibernação da democracia ateniense, durante quase 2.100 anos, não deixaram de se desenvolver processos que poderiam enquadrar-se em práticas isoladas de instituição democrática mas que, formalmente, não o foram.

Com efeito, quando evocamos factos históricos ocorridos nestes 2.100 anos, relativos a:

- 1) processos de constituição e de legitimação do Poder Político, negociados e concertados;
- 2) lutas por reivindicação de autonomia e de liberdade das populações, cidades e corporações;
- 3) processos de negociação e de concertação de decisões sobre interesses;
- 4) reivindicações e lutas por igualdade social e civil;
- 5) reivindicações e lutas pela liberdade religiosa;
- 6) reivindicações e lutas pelo direito ao voto, ao trabalho e ao salário;
- 7) reivindicações e lutas das mulheres pelo direito de voto,

estamos perante movimentos que, no todo ou em parte, se enquadram em elementos integrantes do quadro teórico instituinte da democracia participativa e, no caso das aspirações à igualdade de condições, da democracia social (cf Anthony ARBLASTER, 2004: 41). Mas que, porém, não ocorreram no contexto de regimes sócio-políticos democráticos.

A aspiração à liberdade, à igualdade, à capacidade para negociar em parceria, à autonomia e à auto-organização ou autarcia por parte dos não detentores de poder, de riqueza ou de cidadania, são características comuns a todas as sociedades estruturadas na base de poderes assimétricos e sem estatuto de parceria, independentemente da natureza dos regimes políticos em que ocorram. Razão pela qual G. LAVAU e O. DUHAMEL (1985:30) nos incitam a estudar a natureza do regime democrático numa perspectiva histórica longitudinal, já que



«Qualquer definição seja do regime democrático seja da democracia reenvia, para lá dos mecanismos, das regras e das instituições, para teorias da democracia, para debates que já se travaram muito antes da existência de regimes democráticos e que continuam a travar-se em todas as espécies de regimes.» (G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985:30)

A longa hibernação da democracia formal, ao longo dos referidos 2.100 ano foi o resultado da sobreposição da heteronomia externa à autonomia individual e social.

Quer a teoria neo-faraónica do poder imperial romano quer a teoria neo-faraónica do poder divino cristão submeteram a cultura do então «*mundo antigo*» e «*baixo-medieval*» (Séculos V a IX) a um processo de (des)humanização (desantropologização) do Poder, eliminando progressivamente o valor político da pessoa e da participação enquanto co-construtoras da ordem social para as subordinarem a uma ordem sobrenatural externa e recebida, fosse imposta pela força (no Império Romano) fosse auto-imposta e consagrada pela fé, na doutrina Cristã. Tratava-se, em ambos os casos, de uma ordem social cujos factores de estruturação eram externos ao indivíduo e à sociedade.

No entanto, alterações ocorreram. Primeiro, para o Império Romano, sendo o seu Poder Temporal neo-faraónico substituído progressivamente pelo Poder Espiritual neo-faraónico do Cristianismo, instituído em Poder Espiritual-Temporal, ao longo de quase cinco séculos, entre os Séculos V e IX, como único factor de agregação social, face às movimentações demográficas, ditas «bárbaras»(!) (as de agora também o são?) na Europa e consequente desagregação económica e social.

Até que a emergência do Império Carolíngio, no Século IX, se constitui como primeira afirmação do Poder Temporal e da ordenação da «*Cidade dos Homens*» face ao Poder Espiritual da «*Cidade de Deus*» agostiniana <sup>391</sup>, resolvendo-se o confronto pela conciliação dos dois Poderes face à necessidade de combater um inimigo externo comum – a expansão da civilização árabe –, portadora de um novo saber e de um novo poder *a-teus*, porque veiculadores da antiga ciência aristotélica e de uma arma subversiva chamada valor da experiência no processo da construção do conhecimento <sup>392</sup>, e face à necessidade

<sup>391</sup> É em *De Civitas Dei* (de entre 412 e 426 que Santo Agostinho desenvolve a teoria das duas cidades e o conceito de subordinação da «cidade dos homens» à «cidade de Deus». Trata-se de um momento fundador na história da civilização ocidental na medida em que se estabelece a superioridade moral da «cidade de Deus» face à «cidade dos homens» e, através dela, a superioridade do Poder Espiritual ao Poder Temporal. Ora, as sequelas desta relação ainda não acabaram. Pelo contrário, o debate entre Organização política e social e religião está cada vez mais aceso com o choque das civilizações cristã e Islamista. Do mesmo modo que não está de modo nenhum resolvido o fenómeno religioso e a sua função na educação cívica e na coesão social. E também o contrário: a sua função no desenvolvimento da intolerância e da repressão sobre minorias julgadas o lado mau do «maniqueísmo»

<sup>392</sup> Para uma abordagem da experiência e do sensualismo nos Séculos XII a XV, ver Jacques LEGOFF (1973), *Os Intelectuais na Idade Média*.

de cuidar fisicamente dos seres humanos, dispersos em pequenas células e organizações rurais.

Durante quase cinco séculos (Séculos IX a XIV), a conciliação ou, pelo menos, a articulação entre Poder Espiritual e Poder temporal permitiu o início da construção da identidade política, geográfica e cultural da Europa Ocidental, ao mesmo tempo que, através da Reconquista Cristã e das Cruzadas (ao longo do Século XII, a Europa conhecia o Mundo Mediterrânico e o Mundo Árabe, lançando as sementes de uma *revolução* política, económica, social e cultural, a partir do Século XIII.

A conciliação ou, pelo menos, articulação entre os dois Poderes foi-se quebrando ao longo do Século XIV, cujo final veria consumir a *revolução* política, económica, social e cultural com o Cisma do Ocidente, igualmente conhecido por Cisma de Avinhão (1378 – 1417), o qual permitiu afirmar a unidade dos futuros Estados-Nações europeus, pela oposição de uns (a favor do Papado de Roma) contra os outros (a favor do Papado de Avinhão) e preparar as bases da Reforma Protestante, um novo paradigma na luta pela liberdade porque revelador e defensor da capacidade individual de reflexão e de construção do conhecimento religioso e político-social contra a teoria da dependência da revelação por parte da Igreja Católica.

Esta teoria da dependência vinha já sendo posta em causa, desde o Século XII, com a emergência das universidades e a consequente defesa da investigação, da experiência e, portanto, da intervenção humana no processo da construção do conhecimento e da ordem político-social (Jacques LE GOFF, 1973: 13-70). A par disto, a organização económica e política conseguida graças ao comércio, às corporações e aos burgos medievais, garantidos pela relativa estabilidade da organização política e administrativa decorrentes e posteriores aos Impérios Carolíngio e Otomano, lançaram as bases da emergência, a partir do Século XIV, do capitalismo, futuro suporte da constituição dos Estados-Nação, entre os Séculos XV e XVI, numa aliança, temporária, entre a burguesia emergente e os Reis unificadores da administração do território, como símbolo da unidade na luta do Poder Real e Temporal contra o Poder Papal ou Espiritual.

Subjacente a toda esta evolução, ao longo de tantos séculos, estiveram, como se vê, aspirações à liberdade, à autonomia, à autodeterminação e, em última análise, à igualdade e à felicidade (Sophie DE LATOUR, 2003).

Estes novos valores – humanos, racionais, económicos, sociais, políticos, científicos e culturais – não puderam desabrochar na constituição de uma nova forma de contrato político-social, de carácter democrático, porque a luta quadripartida entre Burguesia capitalista, de um lado, Realeza como alternativa directa ao Papado, do outro, e os dois movimentos religiosos cristãos que se

cristalizaram e radicalizaram, em consequência da Reforma Protestante <sup>393</sup>, só podiam dar origem a um novo movimento neo-faraónico de divinização do Poder Temporal, expresso no absolutismo monárquico dos Séculos XVII e XVIII, como alternativa ao Poder do Papado e, quantas vezes, cooptando-o. Outras vezes, sendo o absolutismo cooptado pelos Poderes do Papado, como tentativa de sobrevivência deste.

Assim, foi necessário esperar que um único poder – o Absolutismo Real – se consolidasse, ao longo destes dois Séculos, para que a sua alternativa fosse gerada no seio das forças económicas, sociais e culturais que eram suas «vítimas». Ao longo destes dois Séculos, a par do Absolutismo Real, amadureceu e modernizou-se o Capitalismo, nas suas diversas formas, como símbolo e efeito principal da liberdade de iniciativa, de pensamento, de organização e de autonomia; desenvolveu-se a ciência natural e a ciência política; iniciou-se a industrialização; construiu-se a teoria da secularização do Poder, a teoria da separação de Poderes do Estado; consolidou-se a reflexão social; amadureceu a ciência experimental; reorganizaram-se as universidades não-estatais; teorizou-se a garantia dos Direitos Humanos; debateu-se a origem e a natureza do Poder, fosse ele político, social ou organizacional; consolidou-se a teoria da dependência do Poder não absoluto de um processo de contratualização ou, no mínimo, de consentimento entre as partes envolvidas, abrindo assim caminho às teorias do Contrato Social.

O Liberalismo, uma vez teoricamente constituído, - em teoria em 1690, através de John LOCKE, em prática ao longo do Século XVII, começou a gerar o seu contrário -, o Socialismo -, ao longo do Século XVIII e já teoricamente consolidado, em 1830, também porque as experiências democráticas, a partir de 1776, ano de declaração da independência dos futuros Estados Unidos da América e de início de uma vivência de confronto político, teórico e organizacional, nessa futura federação, e de entre 1789 e 1800, em França, relacionaram a democracia directamente com liberdade, com a igualdade <sup>394</sup> e

<sup>393</sup> A influência da Reforma Protestante na constituição do ideário liberal e democrático é posta em evidência por Anthony ARBLASTER (2004: 41-43) e Georges BURDEAU (s.d: 17-23. Mas também Max Weber (1916) dedica uma obra ao fundamento liberal da democracia – o capitalismo (Cf. WEBER, *L'Ethique Protestante et l'Esprit du Capitalisme*, Paris, Plon, 1964).

<sup>394</sup> A aspiração à igualdade podia, de facto, constituir-se como o ideal fundamental da democracia porquanto, a escravatura, o trabalho desumano e a exploração desenfreada dos trabalhadores pelos grupos capitalistas atravessaram todo o Século XIX e, pelo menos, o primeiro quartel do Século XX. Thomas Jefferson, por exemplo, como fundador da democracia na América, tinha escravos. Na década de 30, nos EUA, a década do receio da igualdade por parte de Tocqueville, não só havia ainda escravos como as mulheres eram propriedade dos maridos. Por isso, a produção de efeitos práticos pelos ideais socialistas é muito tardia, tanto no plano social como no plano político e, provavelmente, só a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela ONU, em 1948, se constituiu em referencial de garantia da Igualdade e da cidadania. Cf Robert A. DAHL, 2000: 76). No entanto, a violência sobre as mulheres, tanto em família matrimonial como no sistema capitalista, revela que a igualdade é ainda algo a realizar.

com a fraternidade, entendidas como possibilidade de acesso ou, pelo menos, de representação de todos os indivíduos e classes sociais no Poder Político, como nivelamento de classes sociais em termos de aproximação à igualdade de condições, fosse por benefício universal do desenvolvimento económico, fosse pela montagem de dispositivos de solidariedade social a ser provida e/ou supervisionada pelo Estado.

Se o confronto entre Absolutismo Real e Liberalismo deu origem ao Estado Liberal e à Democracia Representativa, o confronto entre Liberalismo e Socialismo, sobretudo ao longo do último quartel do Século XVIII e primeira metade do Século XIX, dará origem à Social-Democracia alemã, a partir de 1860 e, no início do Século XX, ao socialismo radical do Estado Socialista Comunista.

O mesmo confronto entre Liberalismo e Socialismo mantinha de pé, ao longo de todo o Século XIX, - pela defesa da igualdade de condições, por parte do Socialismo, e pelo suprimimento, em teoria, mas progressivamente legalizado, da posse de propriedade como critério de acesso à cidadania, designadamente ao voto, pela garantia dos direitos individuais de igualdade perante a Lei e de possibilidade, cada vez mais alargada, de acesso ao voto e ao exercício dos diversos Poderes -, a luta pela Democracia Participativa Directa e Universal, iniciada com Jean-Jacques Rousseau, em 1762, que a propôs por invocação da democracia ateniense e da participação universal no voto, ainda que ponderado, do Império Romano, como forma de todos os cidadãos poderem participar na construção da ordem económica, política e social.

Na prática, esta defesa da igualdade, por parte do Socialismo, fazendo equivaler, para efeitos de cidadania, a consagração dos direitos humanos e sociais à propriedade privada do liberalismo, entricheirava-se contra os direitos individuais do Liberalismo pelos quais os liberais consideravam os indivíduos como cidadãos, desde que detentores de propriedade e desde que varões.

O confronto de interesses, construídos no interior dos grupos sociais assimétricos existentes – a burguesia industrial, a burguesia comercial e a burguesia terra-tenente, em parte descendente da Nobreza, de um lado, e a baixa classe média, constituída por empregados médios, pelo proletariado indiferenciado e suas organizações sindicais -, tinha como finalidade, do lado destes últimos, a alteração do equilíbrio de forças no sistema de Poder Político e organizacional instituídos.

Se do ponto de vista daqueles que são dominados política, social, cultural e economicamente, a democracia teve (e continuará a ter) os sentidos antes referidos de aspiração à libertação, à igualdade, à autonomia e, se possível, à

---

E, apesar disso, na classificação de DAHL (2000: 16), em 1990, só 65 países, em 192, se poderiam considerar democráticos. Por isso, verdadeiramente, a democracia, à escala geral, é um fenómeno da segunda metade do Século XX.

aquisição do poder de domínio, seja por revolução seja por aproximação, por assimilação ou por cooptação, do ponto de vista dos que detêm este poder de domínio a democracia tenderá a ser vista apenas como um dos processos possíveis de legitimação do poder e dos seus bens.

A aquisição teórica do princípio da necessidade de legitimação da posse do poder de domínio e do seu uso sobre terceiros, ao longo do Século XVII, marca, como vimos nos Capítulo II, o início da modernidade política e, com ela, também, do início da contestação organizada ao Poder Absoluto e Autoritário dos Príncipes e Reis sucedâneos e/ou assimiladores/ cooptadores do Absolutismo Papal.

Essa contestação organizada foi produzida por poderes político-sociais vários, consolidados nas diversas alianças entre proprietários de terras, comerciantes, nobres guerreiros, interesses de confrarias religiosas e monarcas unificadores das comunidades medievais nos novos Estados-Nação, poderes que, ao longo dos Séculos XVI e XVII, foram adquirindo autonomia face aos Monarcas e que, a partir da segunda metade do Século XVIII, já tinham força bastante para fazer transferir o poder de domínio das mãos dos Monarcas Absolutistas para a suas, para fazerem face às restrições à liberdade e à auto-organização que estes impunham.

Este movimento-contestação constituiu, desde os finais do Século XVII, o liberalismo parlamentar, iniciado por Cromwell (1648) e John Locke (1690), colocando a ênfase no contratualismo entre «homens-livres», conceito então restrito a detentores de propriedade, fosse ela qual fosse, limitando a esta condição o direito de voto, de representação política e social e o estatuto de cidadania, e mantendo ainda o direito social dos homens-livres à posse de escravos e à exploração física e social dos assalariados.

Os dramas resultantes da exclusão política e social dos indigentes e dos escravos chocavam com o discurso contratualista instituinte do liberalismo inicial (e radical), apelando para liberdades naturais e civis e para os direitos à vida, à segurança, à propriedade, à negociação entre poderes, em suma, a ser feliz, e reclamavam a necessidade de um movimento de humanização, de igualização e de simetrização das relações sociais, dos poderes e dos não-poderes a elas subjacentes.

Este movimento de luta por humanização, por igualização e por simetrização das relações sociais e dos poderes e não-poderes a elas subjacentes amadureceu ao longo do Século XVIII, desembocando em vários movimentos, entre os quais: 1) o do Socialismo Utópico <sup>395</sup> ou socialismo apolítico, na

<sup>395</sup>

A palavra socialismo não utópico terá aparecido pela primeira vez em *Le Semeur* (1831), um modesto semanário protestante como contraponto do liberalismo. De facto é assim que Élie HALÉVY, 1948, *Histoire du Socialisme Européen*, o caracteriza. Teria, na sua génese, uma

expressão de M. PRÉLOT e G. LESCUYER (2001: 223) dos finais do Século XVIII e princípios do Século XIX que, de certa forma, tinha em *Elogia da Loucura* (1511), de Erasmo de Roterdão (1467 – 1536), e em *Utopia* (1516), de Thomas More (1680-1535) os primeiros ensaios; 2) o do movimento anarquista, decorrente por excelência do ideal iluminista da razão e da moral autónomas, como símbolos maiores da in-necessidade de poderes paternalistas e tutoriais na orientação da acção humana (David HELD, 1997: 35-38), fosse na vertente federalista fosse na vertente individualista-libertária <sup>396</sup>; e, 3) o do sindicalismo, como expressão da força organizada e federada dos trabalhadores <sup>397</sup>.

---

intencionalidade de crítica e de luta contra os males provocados pelo liberalismo, um sonho de colocar os pobres em governação democrática e de repartição dos bens em igualdade. Porque, como afirmou então Lacordaire, «entre o rico e o pobre, é a liberdade de oprime» (cf. M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001: 222). E esta perspectiva apoiar-se-ia nos trabalhos de Malthus (*Ensaio sobre o Princípio da População*, 1797) e de Ricardo (*Princípios de Economia Política*, 1817).

No que se refere ao Socialismo Utópico, ele é geralmente atribuído a: Claude Henri de Rouvrai, conde de SAINT-SIMON (1760 – 1825), a Charles FOURIER (1772- 1837). A Étienne Cabet (1788- 1856) e a Victor CONSIDÉRANT (1808-1893). As teses fundamentais destes precursores são as de que. 1) a desigualdade na distribuição da propriedade é a causa das desigualdades entre os homens; 2) a organização político-administrativa do Estado protege essas desigualdades; 3) é necessário refundar a sociedade e o Estado com base em organizações pequenas e cooperativas federadas (o Falanstério de Fourier e a Icaria de Cabet); e 4), seguir os conselhos da ciência e não da acção política (cf M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001: 224-229).

396

O anarquismo deve ser entendido ao mesmo tempo como rejeição do absolutismo e como rejeição dos exageros dos primeiros governos saídos da Revolução Francesa. Mas os princípios de que parte são de natureza ética: a autonomia moral e o auto-governo do ser humano. Os seus principais representantes foram, na vertente federalista, Pierre-Joseph PROUDHON (1809-1865) e, na vertente individualista-libertária, Michel BAKUNINE (1814-1876) e Max STIRNER (1806-1856).

As teorias anarquistas são fundamentais para a constituição de uma teoria da democracia como participação e para uma teoria radical da democracia. Para além disto, exerceram uma influência enorme tanto no pensamento marxista como no sindicalismo emergente. Os pressupostos fundamentais são os de que o indivíduo e a sociedade não precisam do Estado porque têm potencialidades e autonomia económica e pensante para se auto-governarem. E devem governar-se num processo de cooperação e de interacção federada, a partir de cooperativas e de comunas, onde a participação directa seja possível. E só nas Assembleias de comunas ou de comunidades é que haverá representante que, em qualquer dos casos, nunca terão mandato livre.

O anarquismo federalista marca o expoente da teoria clássica da democracia, no Século XIX, na medida em que recusa por inteiro a transferência do poder do indivíduo para a representação. Existe uma notável identificação entre a crítica ao Estado enquanto entidade dominadora, por parte do anarquismo com a que Tocqueville fez da administração democrática: «Le fonctionnarisme (...) pousse au communisme de l'État, à l'absorption de toute vie locale et individuelle dans le machinisme administratif, à la destruction de toute pensée libre. Tout le monde demande à s'abriter sous l'abri du pouvoir, à vivre sur le commun». (Proudhon citado por M. TERESTCHENKO (1996:89).

Em consonância com a intransmissibilidade da autonomia individual, todos os regimes políticos e todas as formas organizativas onde esta regra seja infringida, são abomináveis. Sobre a democracia, Proudhon diz que «O erro ou a astúcia dos nossos pais foi fazer o povo soberano à imagem do homem. E pensar que há, entre nós, democratas que acham que o Governo tem algo de bom! Socialistas que, em nome da liberdade, da igualdade e da fraternidade, defendem esta ignomínia! Proletários que apresentam a sua candidatura à Presidência da República!». (Proudhon, 1851, *Idée Générale de la Révolution au XIX siècle*, citado por M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001, II: 232). Em consonância, o sufrágio universal «é uma «instituição excelente para levarem o povo a dizer não o que pensa mas o que querem dele» (J.-P. PROUDHON, 1848, *Le Peuple*, in M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001, II: 232. E, enquanto for assim, «Da

Do ponto de vista portanto dos detentores do poder de domínio, neste caso, liberais, é a ideologia conservadora que orienta o processo de produção ideológica, legal e normativa, tentando preservá-lo distante do contacto com o Povo, com a multidão ou com os factores de desestabilização, sejam eles de que natureza forem, com a finalidade de manter o «*statu quo*» ou de operar mudanças mínimas, através de pequenas concessões ou de rearranjos de circunstância, institucionalizando processos de legitimação e institucionalização do Poder e da sua prática, por acordo, assimilação ou cooptação ou, numa situação menos favorável, por consentimento e/ou inacção. E, em última análise, por cedência à negociação de pequenos direitos e prerrogativas.

---

mesma maneira como têm procedido todas as constituições posteriores a 89, o sufrágio universal é o estrangulamento da consciência pública, o suicídio da soberania do povo, a apostasia da revolução.» (Idem, *ibidem*). Por isso, «o meio mais seguro para levar um povo a mentir é a instituição do sufrágio universal. O sufrágio universal é uma espécie de teoria atomística em virtude da qual o legislador, incapaz de fazer falar o povo na unidade da sua essência, convida os cidadãos a exprimir a opinião por cabeça, (...). Como se da soma de uma qualquer quantidade de sufrágios, pudesse alguma vez resultar a ideia geral, a ideia do povo.» (PROUDHON, 30/4/1848, *Le Représentant du Peuple*, in *Mélanges*, t. XVII, p. 9, in M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001, II: 233. Em conclusão, autogestão, cooperativismo e federalismo são a solução para a autonomia de uma sociedade quase sem Estado, a qual possa ser o gérmen de todas as instituições e fórmulas organizativas: «As ideias só triunfam se o povo se agarrar a elas e delas fizer instituições e costumes que os legisladores transformarão, em seguida, em artigos de lei.» (J.-P. PROUDHON, 1865, *De la Capacité Politique des Classes Ouvrières*, in M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001, II: 236.

397

Como já vimos, o sindicalismo surge associado ao anarquismo, sobretudo ao libertário, de Michel Bakounine e ao movimento insurreccional, proposto por Francisco Noel BABEUF (1760-1797), em França, na década de 90 do Século XVIII, e por BLANQUI (1805 – 1881). Babeuf, em *A Tribuna do Povo*, estabeleceu a necessidade de proceder ao dismantelamento das estruturas capitalistas e liberais («a Revolução Francesa foi social mas não foi socialista», segundo André LICHTENBERGER, 1899) porque coopta a revolução - «um país governado por proprietários insere-se a ordem social». Por isso, Babeuf trata de construir um dispositivo que possa unir os pobres e os trabalhadores em torno de um programa de revolução que possa tornar os homens verdadeiramente iguais: «a igualdade real ou a morte», «viver e morrer iguais tais como nascemos». Por isso, Marx. Dirá que ele foi como um «fundador do primeiro partido comunista actuante». O blanquismo aprofunda estas perspectivas e propõe mesmo a insurreição armada. Ele foi, segundo Edouard BERNSTEIN, «a teoria da força criadora ilimitada da acção revolucionária política» (citações a partir de M. PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001:2:216 - 220).

Segundo A. Carmo REIS (1976: 111), o movimento operário já estava legalizado, em Inglaterra, em 1825, mas em França, só o foi em 1884. Organizado em *trade-unions* (uniões de trabalho, os sindicalistas conseguiriam dinamizar as Internacionais Socialistas. Em França, só em 1895, se formaria a Confederação Geral do Trabalho. Em 1886, o operariado conseguiria o 1º de Maio e, em 1890, a legalização de apenas oito horas de trabalho. A resistência da Comuna de Paris, contra a opressão da «burguesia» e do exército alemão é um símbolo da força sindical, celebrado por Marx no seu célebre escrito «*A Comuna de Paris*», exemplo a seguir, segundo ele, da acção revolucionária. Em Portugal, foi em 1872 que se formou a Federação Portuguesa da Associação Internacional do Trabalho, sob a iniciativa das mesmas pessoas que fundaram o Partido Operário Socialista: José Fontana e Antero de Quental, Azedo Gneco, Sousa Brandão, Nobre França e Batalha Reis,

Face aos contributos do Socialismo Utópico, do Anarquismo e do Sindicalismo, o Marxismo tinha todos os pressupostos teóricos para a acção Revolucionária e, pelo Manifesto do Partido Comunista é possível concluir que, pelo menos em 1844, a Liga dos Comunistas já existia, sucedendo-lhe o Partido Socialista Alemão (1863) e o Partido Social-Democrata-Alemão (1869), com a particularidade de ambos eles serem marxistas mas não preconizarem a revolução mas sim o reformismo. A evolução económica da Alemanha já havia constituído uma classe média razoável, que obrigava ao diálogo entre «a Direita» e a «Esquerda».

Neste quadro, as mudanças globais só ocorreram quando os desequilíbrios entre poderes foram tão profundos e tão antagónicos que geraram situações de ruptura social e económica.

Ocorreu assim, entre 1670 e 1688, com a instituição do Liberalismo contra a tirania dos Stwarts, em Inglaterra. Com a produção da Revolução Francesa, em 1789, contra a tirania absolutista, religiosa e dos impostos sobre os comerciantes e sobre os agricultores. Com as revoltas sociais contra a exploração capitalista e a indigência social em que viviam as classes obreiras, entre 1830 e 1878, inauguradoras do poder dos trabalhadores e das classes médias e das, já suas, pela primeira vez, organizações sociais e políticas - os Sindicatos e, em parte, alguns Partidos interclassistas, como os Partidos Socialista e Social-Democrata alemães. Com o choque de Poderes, entre Ocidente e Leste, gerador da necessidade de uma conciliação de contrários, após a II Guerra Mundial (1939 – 1945). Com a revolta dos economistas liberais (Milton FRIEDMAN, Friederich HAYECK, Robert NOZICK, etc..) contra o pretenso excesso de regulação por parte dos Estados Sociais, em consequência da crise provocada pelo choque petrolífero-económico de 1967-1973, dando origem ao movimento da «*Nova Direita*». E com a denúncia violenta que, a partir dos anos 60, o movimento da «*Nova Esquerda*» começou a fazer das relações de dominação implícitas na organização política, económica e social das democracias liberais, mesmo se na forma de liberais-sociais (Fran REQUEJO-COLL, 1994: 138-144), reclamando a reatualização dos fundamentos da democracia participativa ou democracia como participação.

Neste movimento de geração de contrários, pelo abuso de poder por parte dos Poderes hegemónicos, em cada época, e de luta entre contrários, sempre que os excluídos foram suficientemente fortes para contraporem, a produção dos factos é muito posterior à construção das ideias.

Se a democracia contemporânea é uma produção teórica, operada em várias dimensões, desde o início do Século XII com particular ebulição desde 1648, ano em que Cromwell formulou pela primeira vez o princípio da separação de poderes, os seus efeitos só se verão, em termos de mobilização social a partir de 1848, ano da Publicação do Manifesto do Partido Comunista, e, em termos de produção de efeitos sociais e políticos, a partir de 1870, com o início da afirmação clara e organizada de um contra-poder dos pobres e da classe trabalhadora aos diversos Poderes da Burguesia e àquilo que Marx considerava ser o seu instrumento de dominação – a burocracia, e com a extensão do direito de voto a todos os homens (só aos homens) na Alemanha, em 1871 (Donald SASSOON (2001: 37).



E é na sequência da afirmação deste contra-poder que começa a emergir, lentamente, na Alemanha, a ideia de democracia social e, com ela, do Estado Providência <sup>398</sup>, iniciado, de facto, com Bismarck, ainda que, a sua formulação teórica se deva ao Governo Trabalhista Britânico do pós II Guerra Mundial (Donald SASSOON (2001, II: 197).

Os sindicatos e partidos políticos, associando-se em organizações de natureza intermédia e corporativa, constituíam força bastante para contraporem às organizações intermédias do liberalismo, demonstrando que a mudança principal que se havia operado entretanto era a substituição da condição social de isolamento e de abandono dos trabalhadores à indigência, operada pela Revolução Industrial, por uma condição de agrupamento e integração numa força colectiva intermédia (Cf Capítulo sobre o liberalismo e, designadamente, os efeitos sociais da I Revolução Industrial).

Não admira por isto que o discurso dos pobres e seus defensores em favor da obtenção da liberdade, da igualdade de direitos e social, entre os quais o direito à propriedade, ao voto <sup>399</sup>, à cidadania e à autonomia, discurso característico de todo o período posterior à primeira metade do Século XVIII e ao Século XIX, tenha tido uma variante radical, a partir de 1847 pela tentativa marxista de operar a inversão dos poderes, propondo a substituição dos patrões e burgueses pela classe trabalhadora, organizada em Sindicatos e Partidos <sup>400</sup>,

<sup>398</sup> Diz Donald SASSOON: «Os grandes pioneiros, neste domínio, foram os alemães, que introduziram um esquema de seguro de saúde, em 1883 e um esquema geral de pensões para os idosos e os inválidos, em 1889. Os franceses instituíram planos de pensões semelhantes em 1910. Em 1911, o governo liberal britânico iniciou um esquema de seguro nacional, pensões para a terceira idade numa base não contributiva (ao contrário dos alemães), e sistemas de seguros de saúde e de desemprego obrigatórios que os alemães só introduziram durante a República de Weimar). Em 1913, os Suecos instituíram o primeiro sistema de pensões obrigatório e universal do mundo, embora fosse ainda generalizada a prática da aferição de rendimentos e as pensões fossem baixas até à implementação da Reforma de 1946.». Portanto, o Estado Providência iniciou-se antes da chegada da doutrina da Igreja Católica em defesa da dignidade de toda a pessoa humana. Esta defesa apareceu em 1891, através da Encíclica *Rerum Novarum*, na qual a Igreja define a sua orientação social (Cf. J. Iribarren e J. L. GUTIÉRREZ GARCIA, 1999: 19-56).

O amadurecimento do Estado Providência, Estado Social ou *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) dá-se, entretanto, entre 1945 e 1970, com a aplicação plena dos princípios de investimento público e de pleno emprego, preconizados por KEYNES e BEVERIDGE, em 1930, como solução para a crise económica estadunidense. A crise económica dos anos 70 do Século XX trouxe para a ribalta o confronto entre *neoconservadorismo* (Estados Unidos e Grã-Bretanha), o qual propôs a diminuição das prestações sociais e a atribuição à iniciativa privada da maioria dos investimentos estruturais e *corporativismo social-democrata*, o qual procurou conciliar uma organização económica e social de novo tipo para responder à crise, mantendo as prestações sociais e o nível de serviços públicos estatais (Cf. Ramesh MISHRA, 1995, *O Estado Providência na Sociedade Capitalista*, pp. 5-19).

<sup>399</sup> No entanto, até 1891, não foi reivindicado o direito de voto das mulheres. Esta reclamação foi feita, pela primeira vez, num Congresso do SPD, na Alemanha, em 1891 (Cf Donald SASSOON, 2001: 37)

<sup>400</sup> Compulsando Robert A. DAHL (2000: 104), Donald SASSOON (2001: 32-39) e Karl MARX e Friederick ENGELS (1848 – 1968: 15-23), concluímos que, segundo DAHL, o primeiro Partido a ser criado foi o Democrata, nos EUA, por Thomas Jefferson e James Madison, ao longo da primeira década do Século XIX, que se começou a chamar de Republicano, depois de

como forma de realizar a igualdade de condições e «abolir a exploração do homem pelo homem» (Karl MARX e F. ENGELS, 1850 – 1968).

Mas, coevamente a este discurso radical, outro se desenvolveria, o qual, em termos da dialéctica hegeliana, constituiria o momento da síntese ou conciliação. Tal discurso operou a partir da representação e negociação entre Poderes e traduziu-se, a partir de 1860, na Alemanha, nos movimentos do Socialismo Democrático (1863) e da Social-Democracia (1869).

A partir de 1863, portanto, com a criação do Partido Socialista Alemão (SPD), o primeiro partido socialista não-utópico, no Ocidente, dirigido por Ferdinand Lassale, estava instituída uma segunda via de realização real da democracia, que vinha operar a conciliação entre a democracia do liberalismo conservador vigente e uma das outras duas vias – a via da democracia comunista. Esta, como se disse, estava teoricamente constituída desde 1848, tal como a democracia participativa rousseauneana, desde 1762, mas não estava realizada em parte nenhuma, constituindo, portanto, ambas, movimentos teóricos que, no caso da democracia comunista, procurava instituir um Poder revolucionário e substituir a burguesia no poder pela participação directa dos trabalhadores e operários, recuperando assim o princípio da participação directa rousseauneana (David HELD, 1997: 121-154)

Enquanto que o movimento socialista passava a integrar e a apropriar-se dos contributos teóricos dos democratas liberais moderados tais como Constant, Tocqueville, John Stuart Mill e Henry Sidgwick, o movimento democrata comunista recuperava Rousseau como contribuinte ideológico da participação directa no processo de mobilização revolucionária (David Held, 1997: 136).

Republicano Democrático e, a partir da década de 30, de democrático. A razão de tal criação teve a ver com a necessidade de fazer oposição organizada aos Federalistas de John Adams e Alexander Hamilton.

Na Europa, pelo contrário, os Partidos serão muito mais tardios, da década de 40, ao contrário dos Sindicatos, que terão sido legalizados, como vimos, em 1825, na Grã-Bretanha. Foi na clandestinidade que a «*Liga dos Comunistas*» mandou redigir, em 1847 o Manifesto do Partido Comunista, o qual foi publicado em Londres, em 1848 (Cf. K. Marx e F. Engels, 1848-1968:

Os autores falam ainda da existência do Partido Comunista Polaco e das suas movimentações, em Carcóvia, em 1846. Mas, no Prefácio de 1890, já só escrito por F. Engels, este afirma que foi em 1864 que a Internacional Comunista se fundou (p. 18), voltando a repeti-lo na pag. 19: «Entretanto, a 28 de Setembro de 1864, os proletários da maior parte dos países da Europa Ocidental reuniram-se na Associação Internacional de Trabalhadores (...).» e, nas páginas 19-20, deduz-se que tal aconteceu como reacção à criação do Partido Socialista Alemão (1863), por Ferdinand Lassale, através da Associação Geral dos Trabalhadores Alemães, de influência marxista, mas sem revolução, e Social-Democrata Alemão, por Liebknecht e Bebel: «O socialismo significava em 1847 um movimento burguês e o comunismo era exactamente o contrário. O socialismo era admitido nos salões da alta sociedade no continente pelo menos; o comunismo era exactamente o contrário.». E, mais adiante escreve que «as suas forças, mobilizadas pela primeira vez num só exército, sob uma só bandeira e por um mesmo fim imediato: a fixação legal da jornada normal de oito horas, proclamada já em 1866 pelo Congresso Internacional, reunido em Genebra (...).».

O período posterior a 1863 até ao fim da I Guerra Mundial, é marcado por várias tendências.

Primeira, o liberalismo conservador entricheirava-se e procurava manter o processo democrático baseado num conceito restrito de Povo votante e politicamente capaz de agir e, ao mesmo tempo, assente no indivíduo atomizado da democracia clássica e na representação como forma de evitar o acesso da «população» ao Poder (Joaquim Gomes CANOTILHO, 1993: 401). A extensão do direito de voto a todos os homens, até 1919, e a montagem de dispositivos referentes a um Estado Providência embrionário são concessões inevitáveis face aos dramas sociais provocados pelo capitalismo em expansão e face às reivindicações de Sindicatos e de Partidos democráticos

Segunda, contra este «entrincheiramento» rebelavam-se o movimento social-democrata <sup>401</sup>, reivindicando o direito de voto <sup>402</sup>, e cada vez mais direitos sociais, rumo à instituição eficaz de um Estado Providência.

Terceira, o movimento teórico pela democracia directa ganhou novas forças com a teoria marxista, sobretudo em torno da descrição do ideário e organização da Anarquista Comuna de Paris e da crítica do Programa de Gotha, ambas por Marx, com a ajuda do movimento anarquista (David HELD, 1997: 137 -139) e da ideia da realização da revolução colectiva, de Babeuf.

Apesar dos revisionismos operados com as diferentes Internacionais Socialistas <sup>403</sup>, a via revolucionária protagonizada pelos anarquistas e pelos

<sup>401</sup> Referimo-nos ao SPD alemão, partido que Donald SASSOON, em *Cem Anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX – 2 Volumes* e 1.100 páginas, Lisboa, 1996-2001: Contexto Editora, considera ter sido o primeiro partido socialista democrático na Europa. Porque a maior parte dos Partidos Socialistas Europeus do Centro, com excepção de Portugal e da Espanha, só se constituiu entre 1890 e 1900 (Cf. SASSOON, 2001: 32-37) e, até 1900, já todos tinham ido a votos, com resultados significativos.

<sup>402</sup> Há que sublinhar que os próprios partidos e sindicatos tinham ainda, na segunda metade do Século XIX, uma concepção restrita de direito ao sufrágio universal. Donald SASSOON (2001: 37), na sua importantíssima obra *Cem Anos de Socialismo – A Esquerda Europeia Ocidental no Século XX*, evidencia-nos que a extensão do direito de sufrágio ocorreu, para os homens, entre 1871, na Alemanha e 1919 na Itália, estando Portugal e Espanha excluídos deste estudo e deste processo. No entanto, Guy MERMET, 1997 31-32, afirma que, em França, a extensão do direito de voto aos homens se deu em 1848). E, no que respeita à extensão do direito de voto às mulheres, ela só ocorreu a partir de 1893, ano em que a Nova Zelândia o adoptou, seguindo-se a Austrália, em 1902. Em Inglaterra, ao longo do Século XIX, os eleitores com direito de voto subiram de 8,8% dos homens, em 1831, para 57% em 1886 e 60% em 1914. As mulheres só puderam votar em 1921 mas precisavam de ser cabeça de casal, proprietárias e instruídas. O eleitorado inglês, mesmo em 1931, excluía os homens e as mulheres analfabetas. (Cf para diferentes dados, Robert A. DAHL, 2000: 32 e 105; G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 30; Arend LIJPHART, 2000: 62; Alain TOURAINE, 1994: 118)

<sup>403</sup> A I Internacional teve lugar em Londres, em 1864 e foi marcada pela divisão entre a liderança de Mikhail BAKUNINE, pelo lado anarquista e a de Karl MARX e F. ENGELS, pelo lado revolucionário. A partir de 1870, os trabalhadores deixaram de estar directamente ligados à Internacional e começaram a fundar, em cada país da Europa e nos EUA, os respectivos Partidos Socialistas, com excepção do da Alemanha, já anterior. E, em 1889, formaram a II Internacional, a qual, em 1913, já contava com 33 Partidos Socialistas Nacionais, entre os quais o Português, designado por Partido Operário Socialista Português, fundado por José Fontana e Antero de Quental, Azedo Gneco, Sousa Brandão, Nobre França e Batalha Reis, em 1875 (cf A. Do Carmo

marxistas revolucionários, na sua luta contra o liberalismo conservador e contra a social-democracia, conseguiu, em 1917, a primeira vitória e a primeira realização prática, sob a liderança de Lenine e de Trotzsky, na Rússia, em Outubro de 1917.

Nenhuma democracia comunista conseguiu implementar-se em países industrializados, a não ser pela força, e após a II Guerra Mundial, casos da ex-Alemanha de Leste, da ex-Checo-Eslováquia e da Polónia. Tanto a implementação da Revolução Bolchevique, na Rússia, como a do Comunismo, na China, desmentiram a ideia marxista de um operariado militante e confirmaram o poder das elites revolucionárias <sup>404</sup>.

Do lado de cá, no Ocidente Europeu e nos Estados Unidos, o capitalismo estava a tentar sair da grave crise económica sofrida entre 1900 e 1910, que haveria de conduzir à I Guerra Mundial. O ambiente de exaltação científica e técnica e a possibilidade de aperfeiçoamento das espécies, a partir dos contributos da importação das descobertas de Darwin e do cientismo em geral, extrapolado para a Filosofia Política e para a Sociologia, criaram um ambiente de crispação e de «*luta de galos*» que teve como fim o desastre global europeu.

Vimos no Capítulo III como Fredrico Nietzsche desenvolveu a sua teoria do super-homem em consonância com o optimismo científico e com a força «apolínea» da crença na destruição do «*Deus opressor*, ou «*Deus de escravos*», de Rousseau, e vimos como Renain e Taine forneceram os argumentos científicos tanto para o agnosticismo e positivismo de Comteanos como para a libertação do super-homem, por Nietzsche.

A correspondência a estes movimentos intelectuais, em Sociologia e em Política, foi a elaboração, entre 1900 e 1940 da Teoria das Elites e da competição entre grupos económicos e de interesses, por Moisei Ostrogorski (1893, 1912), por Caetano Mosca (1896, 1923), por Arthur Bentley (1908), por Robert Michels (1910, 1924), por Vilfredo Pareto (1916, 1920, como ainda por Max Weber (1916), vindo depois a plasmar-se sob a forma de teoria elitista da democracia com Joseph-Alois SHUMPETER (1942 - 1990: 354-374)) e a sua teoria

---

REIS, 1976: 110 e F. José FONTANA (1978: 4.3). Mas, a partir da segunda Internacional, opera-se mais uma divisão: a par da perspectiva revolucionária marxista-leninista, Edouard BERNSTEIN entendia que «o socialismo deve construir-se pela reforma das estruturas sócio-económicas do capitalismo» (A. Carmo REIS, 1976: 110), provocando «a linha humanista da social-democracia, não marxista, e defensora da colaboração de classes» (Idem, ibidem)

<sup>404</sup>

Talvez por três razões: 1) o poder governamental era ainda absolutista e, portanto, insensível à divisão do poder de domínio; 2) os países eram essencialmente rurais, não dispendo de uma massa de trabalhadores organizada e que, em consequência, também não era instruída; e, 3), o carácter rural dos países também não permitia uma classe burguesa capaz de afirmar fosse um poder liberal fosse um poder negocial. Pelo que ficaram os dois países à mercê de experiências revolucionárias radicais, operadas e manipuladas por elites não menos radicais. Como, de resto, se repetiu em Portugal, ao longo do ano de 1975, apesar de o país já possuir uma massa populacional muito mais instruída.

revisionista da democracia e com com Robert A. DAHL (1956) e o seu modelo poliárquico pluralista.

A Teoria das Elites foi um instrumento precioso e uma mudança de tática na luta dos liberais contra os socialismos e contra os comunismos. Ela podia servir para contestar a defesa da igualdade, do sufrágio universal e da cidadania para todos os indivíduos, por aqueles movimentos. Apoiada na teoria da selecção natural, de Darwin, evidenciava como a competição poderia servir para melhorar os processos sociais pela selecção dos melhores, dos mais capazes e dos mais aptos. Acrescentando um novo factor de diferenciação – a competência técnico-científica – contrapondo ao Sindicalismo dois novos poderes intermédios organizados – o corporativismo e o pluralismo dos grupos económicos e sociais organizados.

Assim foi-se consolidando, uma nova ideia de democracia como simples método para escolher governantes e dirigentes, despojando-a de conteúdo político e social, e operando a revisão do conceito de democracia, retirando-lhe o sentido de poder popular, de afirmação do indivíduo e do cidadão e de participação deste na vida colectiva (António COSTA PINTO, 2002). Ou seja, um conceito de democracia que assentava como uma luva ao liberalismo económico, ao capitalismo e ao corporativismo. A proposta, a partir de então, seria a burocratização do diálogo com os Partidos e os Sindicatos, reduzindo-o a questões funcionais na relação Estado- cidadãos ou na relação empresas – trabalhadores. Com isto, a *participação-poder* cederia lugar à *participação-jogo-esconde-esconde*, no sentido da manipulação dos trabalhadores relativamente aos objectivos da organização em causa.

Por isso, os anos posteriores a 1950, e até 1975, são de dois movimentos antagónicos. Por um lado, um regresso da defesa do ideal, originário da democracia como participação e como autonomia moral, numa conciliação entre a democracia directa ateniense, a do socialismo utópico e a autonomia individual liberal. Por outro lado, o convívio entre uma Democracia Liberal conservadora - que se vai adaptando às exigências da extensão dos direitos sociais e da integração social, sobretudo nos EUA e na Grã-Bretanha, com extensão do direito de voto às mulheres -, e uma social-democracia, característica dos povos do Centro e do Norte do Continente europeu, onde, para lá do voto universal e da busca da igualdade económica, social e cultural, entre os cidadãos, se institui um Estado Social, zelador dos cidadãos e promotor de investimentos e serviços sociais, supletivos, quando necessário, das lacunas da iniciativa da Sociedade Civil.

Nesta segunda perspectiva, o liberalismo conseguia, a um tempo, manter a sua face conservadora e, a outro, legitimar-se pela consolidação do Estado Social,

o qual passa a ser também a bandeira da primeira perspectiva, a perspectiva participacionista da «*Nova Esquerda*», pós - Maio de 1968.

A partir de 1970, de novo o liberalismo conservador ataca e, incubando as suas ideias nos dez anos seguintes, surge a tentar desfazer o Estado Social, a partir de 1980, primeiro com Reagan, nos EUA e, depois, com Thatcher, na Grã-Bretanha, estendendo-se à Europa, graças à queda do Bloco de Leste e das suas «*democracias comunistas*», ditas «*populares*», em 1989, mas que, na prática, eram regimes burocráticos absolutistas totalitários, como demonstrou Claude LEFORT (1979: 31-58)).

Esta «queda» do «Muro de Berlim» abriu caminho a um novo expansionismo triunfal do liberalismo económico, o qual, operando a partir da nova revolução tecnológica da década de 1970, baseada nas ciências e tecnologias da informação e da comunicação, instituiu, ao longo das décadas de 80 e de 90, a generalização da World Wide Web, vulgarmente designada por INTERNET, «instantaneizando» a informação e a comunicação à escala do planeta, e criando novas formas de socialização e de trabalho, à escala global-térrea-planetária, em que às tradicionais formas de exclusão, constituídas pela trilogia de WEBER (poder, propriedade ou dinheiro e educação/informação), se juntava agora a *info-exclusão* e a selectividade da capacidade de conhecimento e adaptação a novas formas de trabalho (Peter DRUCKER, 1993-2003: 18).

Estas novas possibilidades impulsionaram os arautos do liberalismo económico para a conquista de novos mercados, livres como estavam agora, do conflito com a ex-potência concorrente, a ex-União Soviética, lançando, desde o início da década de 1990, o processo da globalização ou economia à escala global.

Só que este processo de globalização veio demonstrar o que dissemos atrás, que o liberalismo económico e o capitalismo não são necessariamente aliados da democracia, podendo-o ser também do autoritarismo, como demonstram os casos já referidos na Secção 1 deste Capítulo, de Singapura, da Tailândia, da Dinastia Meiji do Japão e da Alemanha de Bismarck, e demonstram agora as novas alianças capitalistas com Singapura e com a China.

Por isso, neste momento, ano de 2005, não estamos apenas perante um ataque global aos princípios do Estado Social, mas também estamos perante a reemergência de novas formas de desigualdade e de exclusão política e social que põem explosivamente em causa todos os princípios democráticos até agora construídos e instituídos.

Por isso, retomar os princípios da democracia participativa ou democracia como participação (J. G. CANOTILHO, 1993: 409-411; Licínio LIMA, 1992: 81; 1998: 89) afigura-se-nos a forma possível de procurar um novo equilíbrio entre poderes e de construir um mundo mais participativamente inclusivo e justo.

### 3. Modelos de democracia

Nesta secção, sintetizamos a diversidade de propostas e de classificações de democracia com base no nosso percurso de investigação <sup>405</sup> e com base na literatura sobre formas de democracia <sup>406</sup> e dos seus modelos enquadrantes em dois modelos <sup>407</sup> – os modelos clássicos, os modelos do Século XX.

<sup>405</sup>

O nosso percurso de investigação, ao nível da constituição de teoria democrática teve em conta as seguintes fontes primárias: John Locke, 1690, em *Ensaio Sobre o Governo Civil, I e II*; Charles de Secondat (Barão de MONTESQUIEU, 1742, em o *Espírito das Leis*); Jean-Jacques ROUSSEAU, 1762, em *Contrato Social*; Edmund BURKE, 1790, em *Reflections on the Revolution in France*; Emanuel KANT, 1784, 1785, 1788 e 1795, em, respectivamente, *Ideia de uma História universal do Ponto de Vista Cosmopolita*, *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*, *Crítica da Razão Prática* e *Projecto de Paz Perpétua*; J. BENTHAM, 1789 e 1816, em, respectivamente, *An Introduction to the Principles of Moral and Legislation* e *Essay on Government*; Benjamin CONSTANT, 1819 e 1824, 1826 em, respectivamente, *De l'Esprit de Conquête et de l'Usurpation*, *La liberté des Anciens et des Modernes*, *Principes de Politique*; Wilhelm HEGEL, 1824, em *Introdução à Filosofia do Direito*; John Stuart MILL, 1838, 1859, 1863, 1865, 1867, respectivamente em *Essay on Bentham*, *On Liberty*, *Utilitarianism*, *The Subjection of Women*, *Essais sur Tocqueville* (apenas publicado em 1994, como inédito), *Auguste Comte and Positivism*; Alexis de TOCQUEVILLE, 1835, 1840 e 1850, em *De la Démocratie en Amérique I, II e L'Ancient Regime et la Révolution*; Karl MARX, 1844, 1845, 1877, em *Manuscritos Económico-Filosóficos*, *Teses sobre Feuerbach*, e *O Capital*; Karl MARX e F. ENGELS, 1845 e 1848, em *A Ideologia Alemã* e *Manifesto do Partido Comunista*; F. NIETZSCHE, 1885-1900, em *Assim Falava Zaratustra*, *O Anti-Cristo*, *Para a Genealogia da Moral* e *Ecce Homo*; Robert MICHELS (1910; *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos*; Mosei OSTROGORSKI, 1908, em Sandra Rodrigues BALÃO (2001). *A Fórmula do Poder – Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no Pensamento de Mosei Ostrogorski*; Max WEBER, 1916 e 1918, em *l'Éthique Protestante et l'Esprit du Capitalisme e Économie et Société*; Caetano MOSCA e Vilfredo PARETO; em Manuel Braga da CRUZ, em CRUZ, Manuel Braga da (2001). *Teorias Sociológicas – Os Fundadores e os Clássicos- (Antologia de Textos)*; Joseph-Allois SHUMPETER (1942), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*; F. von HAYECK, 1945 e 1973, *The road of Servitude* e *Droit, Législation et Liberté*; Claude LEFORT, 1971, *Éléments d'une Théorie Critique de la Bureaucratie*; Robert NOZICK, 1973, em *Anarchy, State and Utopia*; John RAWLS, 1973 e 1993, *A Theory of Justice* e *Political Liberalism*.

<sup>406</sup>

Uma análise, ainda que breve, sobre o elenco, necessariamente não exaustivo, de modelos de democracia, permite-nos constatar que os debates e os confrontos em torno da acção política, social e organizacional se têm travado entre a liberdade e o determinismo (Georges CURVITCH (1955- s.d.; Michel TERESTCHENKO, 1994: 9-10), ou seja, entre o liberalismo radical, enquanto reclamante de um mínimo de regulação e de determinação individual, política, social e organizacional, e o socialismo comunista, enquanto reclamante da regulação mecanicista, burocrática, e de solidariedade mecânica

A observação empírica, porém, evidencia uma relativa conciliação entre estes dois opostos, tanto na Democracia Liberal-social como na democracia como participação e atesta a *naturalidade* do liberalismo face à natureza humana e à organização social espontânea e o *artificialismo* da democracia como participação pela necessária correcção das desigualdades existentes em tal organização social-espontânea e pela necessidade de regulação de uma sociedade justa (Sophie G. DE LATOUR (2003).

C. B. MACPHERSON (1977-2003), em *La Democracia Liberal y su Época*, integra a democracia participativa como um movimento pós anos 60 do Século XX e no que ele considera genericamente por Democracia Liberal, conciliando a liberdade do liberalismo e a igualdade do

liberalismo dos direitos humanos, do liberalismo ético pós John Stuart Mill e Henry Sidgwick, no final do Século XIX e do socialismo democrático.

O autor elenca cinco modelos de Democracia Liberal, a saber: modelos precursores (entre os quais as aspirações à igualdade, à liberdade, à garantia de direitos individuais, ao longo da Idade Moderna e o utilitarismo original); a democracia como protecção, inspirado em James Mill; a democracia como desenvolvimento pessoal e social e como integração, inspirado em John Stuart Mill; a democracia como equilíbrio ou como modelo elitista pluralista de equilíbrio, inspirado em Joseph Shumpeter; e a democracia como participação, inspirado na Nova Esquerda de após anos 60 do Século XX.

Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL, em *La Démocratie*, um artigo inserto em Madeleine GRAWITZ e Jean LECA (1985, II: 129-112) fazem o percurso constitutivo da democracia, identificando a democracia clássica e de participação directa (Atenas), a democracia republicana, de construção da igualdade perante a lei e de afirmação dos direitos do homem, a democracia moderna que identifica com o Liberalismo Democrático, a teoria revisionista da democracia, que identificam com os modelos poliárquicos e pluralistas, iniciados por Robert DAHL, em 1956, e continuados por F. HAYECK (1973) e R. NOZICK (1973), que desembocam no neoliberalismo e as correntes participacionistas como contestação dos modelos de democracia competitiva, liberal e restritiva da participação política e do espaço público.

João FORMOSINHO, 1989b, num artigo intitulado *A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, tipifica estas duas formas maiores de democracia, associando a centralização e a burocracia à democracia representativa e a descentralização e a flexibilização organizacional à democracia participativa.

Andrew HEYWOOD (1992), em *Political Ideologies – an Introduction*, coloca a democracia como uma ideologia, a par de outras que ele elenca como: liberalismo, conservantismo, socialismo, nacionalismo, fascismo, anarquismo, feminismo, ambientalismo, cada uma das quais com variantes, na sua realização empírica. No entanto, organiza as teorias da democracia em: Democracia Liberal; democracia popular dos ex-países de Leste; democracia do Terceiro Mundo; e democracia radical.

REQUEJO COLL (1994), em *Las Democracias – Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*: democracia antiga (ateniense), Democracia Liberal e Estado de Bem-estar, considerando que outros movimentos teóricos como a democracia participativa, a democracia marxista, o feminismo e o ambientalismo não têm ainda suficiente suporte empírico para serem considerados modelos de democracia.

Por sua vez, David HELD (1997), em *Models of Democracy*, organiza as teorias democráticas em três grandes campos: as de antes do Século XX, as do Século XX e as do futuro. Nas primeiras inclui a democracia clássica (de Atenas); o republicanismo, com as ideias da liberdade, do auto-governo e do activismo cívico dos cidadãos; a Democracia Liberal; e a democracia directa, inspirada, em Rousseau e Marx.

Nas teorias do Século XX, David Held tipifica: o elitismo competitivo e a visão tecnocrática; o pluralismo, associado ao corporativismo capitalista; o neoliberalismo e o neoconservantismo, associados a Hayeck, Nozick, Reagan e Thatcher («The New Right» ou «Nova Direita» (na tradução literal a David Held (1997: 261); e a democracia participativa.

Nas teorias do futuro, David Held perspectiva: a democracia autonomista e a democracia cosmopolita.

Albert WEALE (1999: 19-39), em *Democracy*, segue uma classificação em função da realização empírica dos modelos: democracia não mediada; democracia mediada por partidos ou por outros grupos de interesses; governo representativo; governo controlado parlamentarmente (*accountable government*); e liberalismo constitucional.

Guy HERMET (1997), em *La Démocratie*, fornece-nos uma classificação estreita: democracia aristocrática (Atenas), Democracia eleitoral, democracia social, e democracia labiríntica post-representativa das jovens democracias.

Numa perspectiva constitucionalista, Joaquim Gomes CANOTILHO (1993: 401-407), em *Direito Constitucional*, utiliza duas tríades para classificar as democracias de antes do Século XX e das do Século XX. Nas primeiras, temos: a teoria restritiva da democracia, própria do liberalismo dos Séculos XVIII e, pelo menos, metade do Século XIX; a tradição radical-democrática, assente na identidade entre governantes e governados, na democracia directa, na dimensão igualitária e social de condições e na democraticidade do Direito; e democracia representativa, adquirida nos finais do Século XIX, pela consagração da extensão progressiva do voto, dos grupos políticos organizados e do mandato livre.



Como modelos clássicos teremos: a Democracia Clássica (Atenas), a democracia directa, o Republicanismo e o Liberalismo Democrático.

Para o Século XX, Canotilho apresenta: a teoria democrático-pluralista, oriunda de sociedades com grupos de interesse em conflito, e permitindo aos diferentes grupos sociais e políticos terem representação parlamentar e governativa e influenciar proporcionalmente as decisões; a teoria elitista da democracia, formulada por Joseph SHUMPETER (1942), segundo a qual a governação requer pessoal permanente e especializado e, para tal, será necessário promover a concorrência entre elites interessadas na obtenção do poder de domínio conferido pela função da soberania, transformando-se a democracia num simples método de eleição de dirigentes, de quando em quando, e num sistema de integração e submissão civil, política e administrativa, baseado no consentimento; e a teoria do ordo-liberalismo e do neoliberalismo, em que a democracia reflectirá a dinâmica própria da sociedade de livre mercado, reflectindo o Estado e a sua Administração e a sua submissão aos grupos dominantes.

Victor SAMPEDRO BLANCO (2000), em *Opinión Pública y Democracia Deliberativa*, divide as democracias em dois grandes grupos: representativas e deliberativas. Estas últimas, procurando ampliar o máximo possível a participação dos cidadãos através da criação de espaços públicos de debate que permitam formá-los e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas. Segundo o autor, a democracia deliberativa seria complementar da participação directa e transformar-se-ia numa democracia discursiva na medida em que se constituiria nos e a partir dos diferentes canais de comunicação.

Também Samuel EISENSTADT (2000), em *Os Regimes Democráticos – fragilidade, continuidade e transformabilidade*, opta por uma classificação baseada no acesso à participação dos cidadãos nas decisões e elege duas formas de participação: a constitucional, representativa e potencialmente elitista e oligárquica, iniciada com J. Shumpeter, Karl Popper e John Plamenatz, e a participacionista, nas formas republicana e comunitária, e cujas fontes seriam a Democracia Ateniense, Rousseau, Blanqui, Marx e John Stuart Mill. Estas devendo proporcionar o debate público e a identidade comunitária ou associativa para fundamentar a participação.

Pascal DELWIT, 2003, em *Démocraties Chrétiennes et Conservatismes en Europe – une Nouvelle Convergence?*, estabelece uma classificação em função dos inputs da tradição social e cultural europeia fazendo convergir os Liberalismo Democrático, o conservantismo e a democracia cristã.

Licínio LIMA, em *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*, edições de 1992: 81-97, 1998: 89-101), condensa as diferentes teorias da democracia no par *democracia elitista* versus *democracia participativa*, pressupondo com esta classificação a repartição das diferentes teorias da democracia pelos dois pólos do par: a Democracia Liberal e todas as suas formas em torno do pólo *democracia elitista* que faz iniciar em Josph-Allois SHUMPETER (1942); e a democracia social e a democracia como participação em torno do pólo *democracia participativa*. Já em obra posterior (Licínio LIMA, 2000, em *Organização Escolar e Democracia Radical*), o autor integra ainda nesta forma de democracia participativa a democracia.

Do ponto de vista da organização do Poder Político e das suas instituições, os estudos de Olivier DUHAMEL, 1993, vertidos em *Les Démocraties*, e de Arend LIJPHART, 1999, vertidos em *Modelos de Democracia*, são fundamentais.

Oliver DUHAMEL elenca os requisitos jurídicos formais do Estado e do regime democrático e faz depois uma caracterização de tipo ideal da organização político-institucional em vários Estados, a saber: o regime parlamentar maioritário (Grã-Bretanha), o regime presidencial e federal (os Estados Unidos), a democracia de concordância (Suíça), a democracia controlada (Alemanha), a monarquia democrática (Espanha), o sistema presidencialista (França), o parlamentarismo partidocrático de «poder inatribuído» (Itália), o proporcionalismo puro (Israel), a democracia contradita pela tradição (Japão) e o constitucionalismo contra a violência (Colômbia).

Por sua vez, Arend LIJPHART, 1999, amplia e modifica o seu primeiro estudo, de 1984, e aplica-o à análise de 36 países, contra os 21 de 1984. Os dois modelos que construiu, o modelo de governo maioritário ou modelo Westminster, por ter surgido primeiro em Inglaterra, com realizações típicas na Grã-Bretanha e na Nova Zelândia, e o modelo consensualista ou proporcional, com duas modalidades: a consensualista étnico-comunitária, com realizações típicas na Suíça e na Bélgica, e consensualista pluripartidária e proporcional, com realizações típicas em Israel e em Portugal.

Estamos a seguir aqui a classificação de David HELD, 1997, em *Models of Democracy*.

Como modelos do Século XX teremos: Democracia Liberal, herdeira natural do Liberalismo Democrático, em diferentes formas (Competição entre Elites, Democracia Tecnocrática, Democracia Corporativa, Democracia Pluralista e Democracia Liberal-Social), Democracia Participativa/ Deliberativa/Radical e Social.

Estas classificações condensam a evolução histórica do fenómeno político-social democrático, abrangendo todo o espectro de realizações empíricas do mesmo fenómeno e permitindo uma caracterização sócio-organizacional. Com excepção da Democracia Clássica Ateniense (Séculos VI a IV A. C.) e do Republicanismo (Séculos XVI a XIX), correspondem ao período que vai desde 1786 (ano da Constituição dos Estados Unidos da América) até à actualidade, com excepção da Democracia Liberal-Social, cuja vigência é característica do período pós-1930, e da Democracia Participativa e Social, pós anos 60 do Século XX, respectivamente.

Estas classificações correspondem a fenómenos que tiveram concretizações diversas. Com maior desenvolvimento empírico as democracias liberais. Menos consolidadas as democracias participativas como se as primeiras fossem modelos naturais e as segundas modelos artificiais.

As concepções e realizações destas democracias têm a uni-las:

- um conjunto de princípios políticos, jurídicos, económicos, sociais, culturais, educacionais e de direitos humanos instituintes da ordem social, pressupondo e prevendo também os princípios da sua revisibilidade;
- uma aceitação voluntária, consentida ou coagida, desses princípios por parte dos indivíduos e cidadãos;
- a garantia de protecção jurídica dos direitos humanos e civis das pessoas, entre os quais o de liberdade, nas suas formas negativa e positiva;
- a relação entre os diferentes Poderes, entre estes e os particulares e entre estes últimos estabelece-se no âmbito do chamado Estado de Direito, o qual na Democracia Participativa e Social passa a chamar-se Estado de Direito Democrático e Social
- a participação mais ou menos alargada dos cidadãos na eleição de assembleias parlamentares e de governos, mediante programas propostos pelos respectivos candidatos, apresentados por Partidos ou por grupos de cidadãos eleitores, nos casos em que candidaturas independentes são possíveis;
- o pluralismo de expressão, de organização, de associação, de reunião, de criação, de religião, etc.;
- a limitação do poder de quem governa e dirige, quer porque é eleito quer porque o seu mandato é temporário;

- o relativo controlo do exercício do poder de quem governa por Oposições organizadas e por uma Comunicação Social não censurada, veiculadora das opiniões publicadas, e geradora, por isso da opinião pública;
- uma maior ou menor autonomia comunitária, conforme as autonomias originárias tradicionais, nos casos dos Estados Federados ou semi-federados, e uma maior ou menor descentralização político-administrativa, que pode chegar à regionalização e à autonomia político-administrativa dos municípios, e administrativa, que pode chegar à autonomia técnico-profissional e técnico-funcional, no casos dos Estados Unitários;
- um «*ethos*» ideológico, moral e cultural, fundamentado no aprofundamento da formação e da educação das pessoas que, no caso da Democracia Liberal, se preocupa fundamentalmente com a liberdade de ensinar e de aprender e, em consequência, com a organização de escolas que espelhem os diferentes valores e interesses da sociedade; e que, no caso da democracia participativa e social, se preocupa essencialmente com a igualdade entre os cidadãos, elegendo uma entidade, que deve ser também moral, e que é o Estado, como garantedor da realização dessa igualdade, realização que tanto pode ser contratualizada com privados como assumida pelo Estado, na ausência de dinamismo e capacidade técnica, científica, moral ou logística dos privados;
- a valorização da contribuição da iniciativa dos indivíduos/ cidadãos, promovendo formas diversificadas de participação em diversos domínios;
- o princípio de que a participação contribui para o desenvolvimento pessoal e social dos indivíduos/ cidadãos e tanto para a sua autonomia como para a das comunidades em que se inserem; e
- uma protecção social que será tendencialmente mais desenvolvida na Democracia Social-Liberal e, ainda mais, nas democracias Participativa e Social e Radical, e que se tem concretizado em:
  - esquemas de protecção face ao desemprego;
  - esquemas de protecção em situação de doença;
  - esquemas de pensões de reforma ou de velhice;
  - esquemas de inclusão social de indivíduos com grave carência económica e social;
  - esquemas de discriminação positiva a pessoas com dificuldades de acesso aos bens e serviços sociais;

- esquemas de discriminação positiva a pessoas com dificuldades de uso dos bens e serviços sociais;
- esquemas de dinamização da habitação social e da habitação própria;
- esquemas de apoio a estudantes;
- esquemas de apoio ao desenvolvimento económico, social e cultural em geral.

Mas, se estes aspectos são comuns a estas formas de democracia, eles constituem um *continuum* de realizações diferenciadas que, no plano ideal da descentralização, da participação, e da igualdade atingem progressivamente maior realização nas democracias Liberal –Social, Participativa e Social, e Radical.

A diferenciação qualitativa e quantitativa das realizações opera a distinção entre os modelos de democracia, apresentando-se como critérios decisivos da diferenciação os *continuums*: liberdade versus igualdade, heranças maiores, respectivamente, do Liberalismo e do Socialismo; descentralização, representação, participação e bem comum como *continuum* de critérios maiores diferenciadores da Democracia Liberal e da democracia participativa.

Assim, quanto mais caminharmos para a Democracia Liberal mais favoreceremos a liberdade e, com ela, o jogo do mercado, das competências e das elites, provocando com isso, mais selecção política, social, cultural e educacional e menos igualdade.

Numa perspectiva liberal-social são introduzidos, entre a liberdade e a igualdade, esquemas de discriminação positiva no acesso aos bens mas o uso destes vai continuar a depender das competências iniciais dos indivíduos.

Enquanto que, nas democracias Participativa e Social e Radical o binómio liberdade-igualdade tende a pender para esta, pelo menos em intenção organizacional, já que são ainda introduzidos mecanismos de igualdade de uso dos bens sociais, através do acompanhamento, orientação e diferenciação social e técnica dos programas de processamento dos mesmos bens.

Faremos, de seguida, uma caracterização sumária destas formas de democracia.

### **3.1. A Democracia Ateniense – uma Democracia de participação directa mas aristocrática**

Segundo Requejo COLL (1994: 11) terá sido Heródoto o introdutor do termo *demoskratia*, referindo-se a ele em termos de experiência positiva de *governança do povo* (*kratia tês demos*), embora o conceito de povo excluísse as mulheres, os artesãos, os estrangeiros e os escravos, incluindo, portanto, provavelmente, apenas 25% da população ateniense.

Esta porção de 25% da população ateniense, liberta do trabalho, podia pois dedicar-se à administração da polis e constituir a reflexão e a actividade políticas ou de administração, derivando daqui que a democracia ateniense, tal como a filosofia grega, foram, genericamente, filhas da libertação da imperiosidade de cuidar de necessidades primárias de sobrevivência, ou seja, foram filhas do ócio, condição que jamais viria a verificar-se inteiramente na história futura do Ocidente, até meados do Século XIX, quando a civilização industrial fez emergir a distinção entre trabalhadores intelectuais e trabalhadores manuais. E, entre os Séculos IV e IX, a desorganização social impediria mesmo a continuação e amadurecimento das reflexões filosófica e política, a não ser nos recantos isolados dos mosteiros.

As características que genericamente são atribuídas à democracia ateniense (Fran REQUEJO COLL, 1994: 19-70; Sophie G. DE LATOUR (2003: 32.70) Anthony ARBLASTER, 2004: 27-40, são as de:

- 1) comunidade do corpo político, com impossibilidade de o cidadão sair dele ou desobedecer-lhe;
- 2) democracia e participação universais directas na Assembleia ou Eclesia (relativamente aos 25% da população considerada cidadã) na elaboração das Leis, no controlo da sua execução e na avaliação da sua adequação à dinâmica da Cidade – Estado;
- c) igualdade dos cidadãos perante a Lei ou isonomia;
- d) possibilidade de qualquer cidadão ser sorteado para qualquer dos cargos da Administração, independentemente da sua formação e/ou ocupação ( não havia nem eleição nem designação mas tiragem à sorte);
- e) obrigatoriedade de o cidadão aceitar o exercício do cargo;
- f) percepção de uma pequena remuneração pelo exercício dos cargos de administração, mais tarde alargada também à Assembleia;
- g) permanência temporal reduzida em cada cargo, normalmente, um ano;
- h) distinção entre Poder Legislativo e de controlo constitucional (Assembleia, constituída por todos os indivíduos considerados cidadãos), Poder Executivo (Governo, constituído por algumas dezenas de indivíduos), Poder Judicial (Tribunais diversos constituídos por 6000 indivíduos, designados jurados) e Poder de Assessoria e avaliação da

eficácia da governação e preparação das sessões da Assembleia (a Bulé, constituída por 500 indivíduos.)

Esta forma de organização do poder político foi alvo de críticas várias. Tanto Sócrates, nas palavras de Platão, como Aristóteles, como ainda os sofistas radicais liberais a que aludimos no Capítulo III, se referiram a ela como regime da «populaça» e de *mediócras*. Sócrates foi mesmo condenado por pôr em causa as instituições e os costumes mas a votação da sua condenação - 281 votos a favor e 222 contra (Anthony ARBLASTER, 2004: 32) – espelha uma grande divisão do Tribunal ateniense.

Já no início da idade contemporânea, Benjamin CONSTANT (1814), em *De la Liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, fez duras críticas à democracia ateniense, caracterizando-a como uma forma de organização que privava de liberdade individual os cidadãos por estarem subjugados pela estrutura de poder de que constantemente faziam parte, sem poderem deixar de se identificar com ele, e estando sujeitos ao seu permanente controlo. Constant escreveu num contexto histórico diferente, de afirmação do individualismo liberal e considerava assim, tal como o fez em relação à participação directa proposta por Rousseau, que ela não permitia a separação entre opinião e decisão nem um tempo de amadurecimento das decisões, arriscando-se à arbitrariedade e a decisões inadequadas.

Porém, e na sequência de Licínio LIMA (1992; 1998 e 2000), a participação directa constitui a forma mais nobre de participação na medida em que proporciona a todos os indivíduos e cidadãos a possibilidade de deliberação política, a qual constitui o momento fundador e mais substantivo do processo da participação, pela formulação das opções estratégicas, dos objectivos e dos planos de acção. Pelo que a democracia directa terá de ser adequada a modalidades organizacionais compatíveis.

A nível político, a experiência de democracia directa e de aparentes condições de igualdade de acesso ao exercício do Poder, por parte de todos os indivíduos considerados cidadãos, nunca mais se repetiu, até aos nossos dias <sup>408</sup>, a não ser nas comunidades medievais, em pequenas comunidades e associações do nosso tempo, e nalgumas pequenas e médias organizações mas permanece, num grande número de aspectos, o ideal-tipo originário da democracia participativa, pelo exercício do poder popular na determinação da política e no

<sup>408</sup>

Note-se que, em pequenas associações, organizações, cooperativas e sociedades, as assembleias gerais constituem momentos que possibilitam a participação directa de todos os associados / membros, o que mantém a esperança na ampliação da democracia directa. Para mais, as novas Tecnologias de Informação e de Comunicação, se bem aproveitadas, poderão aumentar substancialmente o âmbito do «espaço público» de discussão e deliberação.

controle da governação e pela igualdade de possibilidades no acesso ao exercício de cargos do governo e de direcção política e administrativa.

### 3.2. O Republicanismo

David HELD (1997: 36-69) desenvolve a sua análise sobre o Republicanismo evidenciando como o movimento pró-comunitário emergente com o *Renascimento* e fundador da reivindicação de autonomias comunitárias várias teve concretizações particulares nas Repúblicas Italianas de Veneza, Génova, Pádua, Florença, Milão, Siena, etc., e serviu de suporte à teorização do Republicanismo como condição para a liberdade e para a igualdade entre os homens, para a sua autonomia e para a participação activa dos cidadãos na vida das cidades-estado, para a eleição de governos e para a constituição da Soberania Popular.

De Marcilius de Pádua (1275 -1342), com o seu *Defensor Pacis* (1324) a Mary Wollstonecraft (1759 – 1797), com o seu *Vindication of the Rights of Woman* (1792) (que antecipou *The Subjection of Woman* (1870), de John Stuart Mill), passando por Maquiavel e Rousseau, o ideário constitutivo do Republicanismo como base da democracia <sup>409</sup>, fez o seu percurso histórico plasmando as seguintes ideias-base David HELD (1997: 55 e 61):

- a participação política é uma condição essencial da liberdade pessoal; se os cidadãos não se governarem a si mesmos, serão dominados por outros;
- liberdade de expressão e de associação;
- mecanismos variados de participação: eleições de representantes e conselhos de republicanos;
- pluralismo económico e social;
- competição entre grupos;
- igualdade de oportunidades face ao bem comum, instituído como interesse geral;
- distinção entre Poder Legislativo e Poder Executivo;
- pequenas comunidades governantes;
- Mulheres excluídas da participação política (a primeira reivindicação de participação das mulheres é a de Mary Wollstonecraft (1792);
- República como Poder Popular e como oposto a Monarquia.

<sup>409</sup>

Veja-se Rousseau para quem a democracia é o regime da República porque é «(...) un État régi par des lois. (...). Tout le gouvernement légitime est républicain.» (ROUSSEAU, *Du Contract Social*, Cap. VI – DE la loi. Citado por Bruno BERNARDI, 1999, *La Démocratie*, p. 173). Também ALAIN TOURAINE, 1994, em *Qu'est-ce que la Démocratie?*, pp. 113-129, vincula os dois conceitos, acrescentando-lhes os de soberania popular, de cidadania, de individualismo, de participação, de laicismo e de luta contra os poderes absolutos.

### 3.3. A Democracia e a Participação Directas

Esta forma de democracia e de participação tem três fontes teóricas fundamentais: uma de autonomia, de igualdade e de liberdade (o Republicanismo), uma de pacificação pela participação (Rousseau) e outra de revolução pela participação (o anarquismo de Babeuf e Bakunine) e o desmantelamento do Estado Capitalista e a sua substituição pela «Ditadura do Proletariado».

Acabámos de nos referir ao Republicanismo.

A finalidade de pacificação e de harmonização social foi proposta por Jean-Jacques ROUSSEAU (1762), em *Contrato Social*. Rousseau estava preocupado com a violência e o despotismo reinantes na Sociedade do seu tempo – o do Absolutismo - e, face aos ideais de igualdade emergentes, a partir das ideias da Renascença, da Reforma Protestante, do Liberalismo inglês, dos conhecimentos científicos que a Ciência Experimental já oferecia e da nova relação de poderes que a ascensão da burguesia provocara, construiu um modelo teórico de construção da igualdade entre os homens, um pouco à semelhança da teoria cristã do pecado original.

No início, todos os homens estão numa situação de bondade natural mas a Sociedade obriga-os a porem-se todos contra todos. A solução é obrigá-los a aceitarem deixar de ser indivíduos em luta uns contra os outros para passarem a ser cidadãos contratantes de uma nova ordem social, - o *Contrato Social* - instituído por participação de todos e acordado ou por unanimidade ou por maioria desejável de dois terços.

A aceitação por parte dos indivíduos em fazerem parte da discussão e da construção deste Contrato constitui o «*baptismo*» de cidadania, pelo qual os indivíduos deixam de o ser para passarem a ser cidadãos. Na teoria Rousseauiana ser cidadão implica fazer parte integrante dos contratantes e implica assumir todas as consequências disso: poder ser vencido nas deliberações e ter de cumprir decisões contra a sua vontade. Mas, dentro do racionalismo moralista absolutista da época <sup>410</sup>, tinha de ser assim: o indivíduo devia fazer mesmo coisas que o molestassem se fosse essa a decisão do colectivo.

<sup>410</sup>

Vê-se aqui que a ética da cidadania «rousseauana» é da mesma ordem que a de Kant, ambas elas originadas na teoria da liberdade de Espinosa. Porém, enquanto Emanuel Kant (1784) não perdeu a ideia de Deus como elemento instituinte da ética e da política e pôde assentar nessa ideia o fundamento da universalidade e da reciprocidade do *imperativo categórico* que, na prática, vai ser depois assumido por John Stuart MILL, no seu *On Liberty* (1859), como a proporcionalidade e a reciprocidade das liberdades individuais, Rousseau considerou a religião cristã como uma «*religião de alienados e de escravos*» que, por conseguinte, não podia servir de



Rousseau, como Montesquieu, descurou, por isso, a definição dos direitos humanos que o colectivo não pudesse alienar e, de facto, foi acusado por Benjamin CONSTANT, por Alexis de TOCQUEVILLE e pelos utilitaristas ingleses em geral, incluindo John Stuart MILL, de ter aberto a porta à arbitrariedade e a um novo despotismo.

O que a teoria de Rousseau teve de bom – a igualdade entre os cidadãos contratantes e a participação universal directa, sem representantes, foi posto em causa não pela pretensa «iniquidade» e «in-equidade» da participação mas porque a igualdade, no início do Século XIX, era algo demasiado revolucionário, que mexia com muitos interesses, e porque, para os liberais conservadores ingleses e para os novos liberais franceses, saídos da Revolução de 1789, a auto-submissão ao poder instituído, sob a forma de «*comunhão mística*» e moral com o Poder de Domínio existente, punha não só em causa a liberdade de iniciativa como a liberdade e a capacidade de resistência aos dominadores.

De aí que Rousseau tivesse sido associado ao totalitarismo, à dissolução do indivíduo no todo, por duas razões essenciais: 1) não previu direitos humanos inalienáveis; 2) não previu formas de controlo dos desvios que o Príncipe (o Governo) praticasse, não só entre as reuniões da Assembleia de Cidadãos como na preparação e manipulação da agenda de reuniões dessa Assembleia. E o que é mais curioso é que Rousseau elenca todos esses possíveis desvios, nos Capítulos IX, X e XII a XVIII do seu *Contrato Social*.

Porém, Rousseau também não é elogiado pelos seus adversários liberais quando, entrando em contradição com o discurso da igualdade, estabelece, em consonância com as críticas à democracia ateniense e com as práticas administrativas do Império Romano, que, para o Governo, devem ser escolhidos os mais bem preparados.

A segunda fonte teórica da democracia e da participação directas é constituída pelas teorias anarquistas revolucionárias, já desenvolvidas na Secção 2 deste Capítulo, e pela teoria marxista da anulação do Estado Capitalista e da instituição, respectivamente, do Estado Anarquista e do Estado Socialista-

---

fundamento à ordem político-social. Daí que, sem qualquer argumento de ordem ético-metafísica que pudesse servir de sustentação à identificação entre o indivíduo e o todo social do «corpo político», Rousseau não pudesse oferecer mais do que a garantia da segurança pessoal e dos bens próprios como contrapartida à alienação de si próprio no todo da sociedade já que a própria liberdade era uma liberdade condicionada como viria a demonstrar Benjamin CONSTANT (1814), em «*De la Liberté ...*». E, no entanto, a este respeito, Rousseau mais do que Kant, é o fundador da cidadania democrática, despida do seu fundamento religioso e universalizada a todos os cidadãos porquanto, como observa Dominique SCHNAPPER (2000: 81-82), em «*Qu'est-ce que la citoyenneté?* «L'égalité civile, juridique et politique du citoyen s'oppose, d'une part, aux références particulières, historiques et religieuses des individus concrets et, d'autre part, à leurs inégalités économiques et sociales.».

Comunista (David HELD, 1997: 121-154). Tratou-se de um conceito de participação como acção revolucionária que pressuporia, antes de mais, «*conscientização*» do estado originário de alienação pessoal, social e política face à exploração dos trabalhadores pela burguesia capitalista.

O ponto de partida da teoria marxista é o de que são as condições económicas e sociais e as relações sociais que nelas se estabelecem que moldam a condição social de cada indivíduo e de cada classe. Quando Marx escreve em *A Ideologia Alemã*, que «A consciência nunca pode ser outra coisa senão o ser consciente, e o ser dos homens é o seu verdadeiro processo vital (Marx, 1846-1975: 26)»<sup>411</sup> mais não faz do que inaugurar uma via epistemológica na concepção do processo do conhecimento, a qual vai desembocar em Jean Piaget e Paulo Freire, e que preconiza que o conhecimento é o resultado de um processo de interacção do sujeito com a sua realidade, tomando consciência desta e transformando-se a si próprio.

Porém, Marx vê um grande problema na situação do proletariado na medida em que este, fruto da dominação capitalista no processo de produção e nas relações sociais de produção que nele se estabelecem, foi despojado do seu próprio ser, fruto da condição degradante em que se encontra. E, por outro lado, em *Crítica da Economia Política*, Marx conclui que existem dois outros problemas fundamentais: o primeiro resulta de que a economia liberal não persegue o interesse geral mas interesses particulares; e o segundo é que o Estado e o seu aparelho de dominação – a burocracia - são uma superestrutura instituída e controlada pela classe dominante para se auto-perpetuar no Poder e para manter a assimetria das relações de classe social.

Por isso, a segunda parte da vida de Karl Marx e Friederick Engels, após a publicação do Manifesto do Partido Comunista, em 1848, é dedicada à construção teórica das condições em que o «proletariado» poderia tomar consciência da sua situação de degradação económica, social e moral e, a seguir, analisar como deveria proceder para gerar uma sociedade de homens livres e iguais, cuja finalidade última seria abolir o próprio Estado («*the end of politics*» na expressão de David HELD (1997: 136).

A solução que Marx encontrou é comum à dos anarquistas e consistiu em três preceitos: 1) a unidade dos trabalhadores e uma acção sempre em conjunto;

<sup>411</sup> É a seguinte a frase antecedente de Marx, em *A Ideologia Alemã*(1846-1975): 26: «A produção das ideias, das representações, da consciência, está em primeiro lugar implicada na actividade material e no intercâmbio material dos homens, na língua da vida real. A representação, o pensamento, o intercâmbio espiritual dos homens surgem uma vez mais como a emanação directa da sua atitude material. O mesmo vale da produção espiritual tal como ela está representada na língua da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica, etc., de um povo. Os homens são os produtores das suas representações, das suas ideias, etc., mas os homens reais, activos, tais como se encontram condicionados por um determinado desenvolvimento das suas forças produtivas e do comércio correspondente ainda nas suas formações mais difundidas.».

2) o homem como ser social não pode actuar isolado; e 3) a sobreposição da Sociedade Civil ao Estado, substituindo uma regulação artificial, burocrática e classista por uma regulação natural, resultante da divisão da sociedade em células sobrepostas que se articulavam umas com as outras, através de representantes eleitos, de mandato imperativo, mas onde, na vida diária, a organização de cada célula era resultado da participação directa dos indivíduos que a ela pertencessem, numa semelhança clara com o «*falanstério*» de Fourier, e exercendo todas as funções necessárias ao funcionamento da Sociedade. Marx encontrou esta organização na *Comuna de Paris*, em 1871 <sup>412</sup>, organização revolucionária que foi dissolvida em 1872, pelas forças de Napoleão III, onde também se encontram influências do Socialismo Utópico (John SCHWARZMANTEL, 1998: 92).

### 3.4. Do Liberalismo Democrático à Democracia Liberal

No Capítulo IV, pusemos em evidência a evolução do liberalismo e a transformação do Estado Liberal em Estado Constitucional, garantidor de direitos e liberdades dos indivíduos e limitador da esfera da acção do Estado-Administração.

Se a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal se opera com a divisão de Poderes e com a contratualização de uma Constituição, definidora dos direitos e deveres do Estado e dos indivíduos, orientada, sobretudo, para a preservação da liberdade individual, sob a forma não-regulamentada ou de liberdade negativa, a transição do Liberalismo Democrático ou *democracia pré-liberal* (C.B. MACPHERSON, 2003: 38) para a Democracia Liberal opera-se pela extensão dos conceitos de: reciprocidade, interesse geral, igualdade, regulamentação do espaço social ou público e assunção, por parte do Estado, do dever de provimento de condições sociais capazes de proporcionar a todos os

<sup>412</sup>

Transcrevemos de David HELD, 1997, uma parte da sua citação de Marx, a partir de *The Civil War in France, Peking, Foreign Languages Press, p. 99*): «The Commune was formed of the municipal councillors, chosen by instruction universal suffrage in the various wards of the town, responsible and which still revocable at short terms. The majority of its members were naturally working men, or acknowledged representatives of the working class. The Commune was to be a working, not a parliamentary, body, executive and legislative at the same time. Instead of continuing to be the agent of the Central Government, the police was at once stripped of its political attributes, and turned into the responsible and at all times revocable agent of the Commune. So were the officials of all other branches of the Administration. From the members of the Commune downwards the public service had to be done at workmen's wages. The vested interests and the representation allowances of the high dignitaries of State disappeared along with the high dignitaries themselves. Public functions ceased to be the private property of the tools of the Central Government. Not only municipal administration, but the whole initiative hitherto exercised by the State was laid into the hands of the Commune. ».

indivíduos e, agora já, cidadãos, a possibilidade de integração e desenvolvimento pessoal e social, garantindo, o máximo possível, as liberdades individuais.

Nestes termos, e diferentemente de MACPHERSON (2003) e de David HELD (1997), distinguimos Liberalismo Democrático e Democracia Liberal, associando o primeiro à divisão de poderes, à contratualização da constituição, ao Estado de Direito Formal, à primazia da liberdade e de competição individuais, ao conservadorismo económico e social, à associação e competição de grupos de interesses, à associação do conceito de cidadania à posse da propriedade, à limitação aristocrática da elegibilidade política, à minimização do interesse geral, ao comunitarismo originário e autárcico, à soberania nacional.

Enquanto que a Democracia Liberal operou a substituição da liberdade individual pela liberdade-reciprocidade, da propriedade como factor de cidadania pela atribuição e salvaguarda de direitos individuais; da diferenciação estatutária entre os indivíduos pela igualdade, progressivamente extensível e realizável, até aos nossos dias, da limitação aristocrática das elegibilidades políticas pela lenta extensão dessas elegibilidades e da adopção do sufrágio universal, da minimização do interesse geral pela sua maximização, pelo menos em teoria, e da soberania nacional pela soberania popular.

É comum às duas formas de democracia a defesa do governo representativo e do mandato livre tal como é comum a defesa do comunitarismo originário e autárcico.

É verdade que este Liberalismo Democrático convive com a emergência e realização da Democracia Liberal. Porém, as marcas do liberalismo democrático estão nos seus fundadores dos Séculos XVIII e XVIII: Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Edmund Burke, Thomas Paine, Anthony Shaftesbury, Cesare Beccaria, Henry Bolingbroke, Bernard de Mandeville e Adam Smith.

A transição entre o liberalismo democrático e a democracia liberal fez-se através dos autores do liberalismo dos direitos humanos (Condorcet, Turgot, Mary Wollstonecraft) e através de autores de transição entre o liberalismo democrático e a Democracia Liberal, tais como Jeremy Bentham, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, consumando-se com o mais eclético de todos os filósofos políticos, John Stuart Mill. No entanto, também o anarquismo, o socialismo e a doutrina social da Igreja contribuíram para a dulcificação do liberalismo e para a introdução dos problemas e temáticas sociais na agenda da democracia liberal, sobretudo, a partir de 1890 (Jesus IRIBARREN, e José L. GUTIERREZ GARCIA (1999).

Analisamos de seguida os contributos de Emmanuel Sieyès, de Benjamin Constant e de Alexis de Tocqueville para a constituição do ideário da

Democracia Liberal e, no caso de Tocqueville, também da sua crítica numa perspectiva sócio-organizacional.

### 3.4.1. Emmanuel Sieyès (1748 – 1836): soberania nacional, representação e mandato livre

Considerado o fundador do Liberalismo Democrático ou democracia representativa (Marcel PRÉLOT e G. LESCUYER, 2001, II: 75; P.-H. TAVOILLOT, 2002: 85-86), Emanuel José Sieyès foi, em França, o principal teórico constitucional da Revolução Francesa (1789- 1801) e do período revolucionário pré-bonapartiano (1789 – 1798). Fundador do Clube dos Jacobinos, foi sucessivamente, membro da Constituinte, da Convenção, do Conselho dos Quinhentos, do Directório e Cônsul. É considerado por Marcel Prélot e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., 75-80, o iniciador e o terminador da Revolução Francesa, o criador da ideia de «poder constituinte» e «poder constituído» (1789) e ainda o verdadeiro iniciador do liberalismo e da democracia representativa <sup>413</sup>, em França, com a sua teoria da soberania nacional, que reside na «nação» e da soberania popular, que não reside no povo mas nos seus representantes («o povo só deve querer e agir por intermédio de representantes»). A soberania popular apenas se manifesta de vez em quando nos actos da eleição que, para Sieyès é delegação definitiva de poder, uma vez que o mandato não pode ser imperativo <sup>414</sup>. A Assembleia Nacional torna-se o lugar exclusivo da existência da expressão da vontade geral porque «o povo só pode falar, só pode agir por meio dos seus representantes» (SIEYÈS, Discurso de 7 de Setembro de 1789, in Tavoillot, 2002: 93), opinião que será revalorizada por Constant e por STUART MILL.

Assim, também a democracia e a participação na governação têm de ser representadas e indirectas, mesmo nas comunidades mais pequenas:

«De modo algum pretendemos submeter o governo nacional ou os governos municipais mais pequenos ao regime democrático. Na democracia são os próprios cidadãos que fazem as leis e nomeiam directamente os titulares de cargos públicos. No nosso plano, os cidadãos escolhem de uma forma mais ou menos imediata os seus deputados na Assembleia Legislativa; a legislação deixa pois de ser democrática e torna-se representativa: na verdade, as populações têm toda a influência sobre

<sup>413</sup> Étienne HOFMANN, 1806- 1810: *L'Apogée d'une Réflexion Critique* (prefácio a Benjamin CONSTANT, 1997, *Principes de Politique*, p. 10, sugere mesmo que, a partir de 1799, pelo menos, alguns dos textos de Sieyès terão sido escritos por Benjamin Constant.

<sup>414</sup> Segundo este politicólogo, o mandato não poderia ser imperativo porque, em tal circunstância, sobreviria a impossibilidade da negociação entre mandatados e, conseqüentemente, a impossibilidade da tomada de decisão. E os mandatados estariam em negociação permanente com os seus delegantes (eleitores).

os Representantes (...) mas não podem ser elas próprias a fazer a lei e ainda menos a encarregar-se da sua execução.» (SIEYÈS, 1989, in TAVOILLOT, 2002: 94).

PRÉLOT e LESCUYER consideram-no mesmo o grande iniciador da Revolução Francesa com o texto «*O que é o Terceiro Estado?* (Maio de 1789), em que defende que todo o poder é representativo, em oposição a Rousseau, e que a democracia directa é uma utopia, num Estado grande e, além disso, perigosa porque potencialmente geradora de despotismo e de absolutismo.

A resposta que ele próprio dá para o que é o Terceiro Estado não poderia ser mais elucidativa para o futuro da democracia no Ocidente: «O que é o Terceiro Estado? – Tudo. O que é que ele foi até agora na ordem política? – Nada. O que é que ele quer? – Tornar-se alguma coisa.» (Sieyès, citado por Marcel Prélôt e Georges Lescuyer (2001 - II, op. cit., p. 78).

Importa reter que a oposição a Rousseau é total: para este são os indivíduos que detêm a soberania. Para Sieyès, é a nação, como conjunto de indivíduos constituídos em comunidade política. Sem ela, não existe indivíduo, o que parece ser um retorno à teoria organicista de Aristóteles. Mas Sieyès defende que o indivíduo é titular de direitos independentemente da comunidade política, existindo uma esfera de liberdade e de acção social independente do Estado Político, baseada nas liberdades<sup>415</sup>. Aqui reside o seu liberalismo.

Ao pretender fundar, de raiz, a democracia, Sieyès desencadeia guerra aos privilégios, à história e à tradição como elementos característicos do liberalismo. Utopicamente, pretendeu fundar uma sociedade e uma política novas, baseadas na igualdade entre os homens e na negação da história. No projecto de constituição que apresentou, em 1789, chegou mesmo a defender a obrigação da democracia e do Estado Social, o que lhe foi negado pelos outros constituintes (TAVOILLOT, 2002: 90). Porém, ao defender a soberania nacional, a nação e a democracia representativa, instituindo a competição pelo poder, negou a sua teoria. O que Constant agradeceu e ele próprio reconheceu: «a grande maioria dos nossos cidadãos não tem instrução suficiente nem tempo bastante para pretender ocupar-se directamente das leis» (SIEYÈS, 1789, in TAVOILLOT, 2002: 93).

Até porque o próprio processo de construção da Constituição foi um processo histórico de acção- reflexão –intervenção, integrando o passado, o presente e o futuro. Como sugere Nogueira de BRITO, os americanos, ao contrário dos continentais, não tiveram que negociar e pactuar com as instituições do passado para construírem a sua Constituição. Mas os Europeus, sim. Por isso

«Era, pois, natural que, na sequência da Revolução Francesa se tivesse cedido à tentação de colocar o povo no lugar do rei, vindo no

<sup>415</sup>

«Liberdade de: pensamento, de religião, de comunicação, de trabalho, de comércio, de indústria, de reunião, de expressão, e, até, de resistência à opressão» (TAVOILLOT, 2002: 90).

primeiro, tal como acontecia com o segundo, a fonte de um poder absoluto.». (Cf. Miguel Nogueira de BRITO (2000: 6-7).

Mas a influência de Sieyès na construção do liberalismo, da democracia representativa e do Estado de Direito não iria ficar por aqui. É ele o verdadeiro criador e proponente do Júri Constitucional, mais tarde Tribunal Constitucional, concebendo-o com as funções que hoje desempenha <sup>416</sup>.

### 3.4.2. Benjamin Constant (1767 – 1830): liberdade dos modernos, representação democrática e liberdade – autonomia

**A teoria política de Benjamin CONSTANT (o fundador da Democracia Liberal, no dizer de TODOROV, 1997: 7 <sup>417</sup>), construída essencialmente entre 1796 e 1820, só poderá ser compreendida pela reflexão sobre as condições sociais e políticas em que se desenvolveu a Revolução Francesa, que ele viveu directamente, desde os seus 21 anos, intervindo em vários cargos políticos, mas também pela integração dos pensamentos políticos anteriores e contemporâneos, sobretudo de Locke, de Montesquieu, de Rousseau, de Kant, de Madame Stal e de Hegel. Para ele, a Revolução Francesa foi uma experiência de caos e de terror, devido à transferência do poder do Rei para o Povo e da soberania deste para um déspota ao estilo jacobino ou robespierriano ou ainda da usurpação bonapartista <sup>418</sup>.**

**Neste sentido, Constant lamenta a «destruição das mediações tradicionais que servem de contrapoderes à autoridade monárquica» (TAVOILLOT, 2002: 97) porque a sua inexistência «conduz necessariamente**

<sup>416</sup> «Ao júri constitucional peço três coisas: 1) que vele fielmente pela conservação do acervo constitucional; 2) que se ocupe, ao abrigo das paixões funestas, de todas as perspectivas que possam servir para aperfeiçoar a constituição; 3) por fim, que proporcione à liberdade civil um recurso de equidade natural nas ocasiões graves em que a lei tutelar tenha esquecido a sua justa garantia. Por outras palavras, considero o júri constitucional 1) como instância de recurso na ordem constitucional; 2) como oficina de propostas das alterações da constituição que o tempo possa exigir; 3) finalmente, como complemento de jurisdição natural das lacunas de jurisdição positiva.» (SIEYÈS, ano III, in TAVOILLOT (2002: 96).

<sup>417</sup> Tzvetan TODOROV (1997: 7) acentua sobretudo a influência de Montesquieu, de Rousseau e de Madame Stal: «Constant, de son côté, adresse au pouvoir une double exigence: il doit être légitime aussi bien par son institution que par son exercice. Le peuple restera souverain (...) mais son pouvoir sera limité: il doit s'arrêter aux frontières de l'individu, qui sera seul maître chez lui. Une partie de son existence se soumettra à la puissance publique; une autre restera libre. On ne peut donc réglementer la vie en société au nom d'un principe unique: le bien-être de la collectivité ne coïncide pas forcément avec celui de l'individu. Le meilleur régime ne se satisfait ni de la seule démocratie ni du seul principe libéral, exigeant la protection de l'individu, il doit réunir les deux conditions : c'est donc la démocratie libérale.»

<sup>418</sup> Neste sentido, Tzvetan TODOROV, *Benjamin Constant, Penseur de la démocratie* (prefácio a Benjamin CONSTANT, 1997, *Principes de Politique*, p. 6, escreve que «Le choix politique de Constant est celui que nous partageons aujourd'hui presque tous, qui nous semble aller de soi : il consiste à opter pour la Révolution sans la Terreur. (...). À bien des égards, sa pensée peut être présentée comme une synthèse critique de celles de Montesquieu et de Rousseau.»

ao aparecimento de um poder dotado de uma força e de uma arbitrariedade inéditas» (Idem, ibidem).

Esta constatação permite-lhe antecipar o conceito «tocquevilleano» de «ditadura da maioria»: «o povo que pode tudo é também perigoso, mais perigoso do que um tirano» (CONSTANT, 1997: 44). Por isso, era necessário resolver este problema que até poderia conduzir à dissolução da sociedade pela identificação entre governante e subordinado e pela ausência de relação transcendente entre os dois.

A partir daqui, os alvos das principais críticas de Constant passam a ser Rousseau <sup>419</sup> e o Abade de Mably <sup>420</sup> e a sua reivindicação da democracia directa. Denuncia na teoria rousseauiana a concepção metafísica da ordem social, própria para servir, segundo ele, de arma ideológica ao despotismo, com risco de a vontade geral se transformar na vontade de alguns ou, mesmo, de um só.

Denuncia ainda a Rousseau a distância entre uma concepção teórica e abstracta da ordem social e política e a prática concreta do poder, feita de violência e de destruição na transformação das instituições e dos costumes, quer nos primeiros tempos da Revolução Francesa quer nos alvares do império napoleónico. E acusa Rousseau de praticar um erro histórico grave ao pressupor que «a liberdade dos Antigos» <sup>421</sup>, das cidades gregas, onde o cidadão era membro do todo orgânico da comunidade, podendo, por isso, praticar, através da participação directa e presencial, a democracia directa, era transponível para a sociedade do século XVIII, onde a «liberdade dos

---

<sup>419</sup> A quem dirige a seguinte sátira: «(...) este génio sublime, que nutria o amor mais puro pela liberdade, forneceu, apesar disso, funestos argumentos em favor de mais do que um género de tirania» (CONSTANT, 2001:18).

<sup>420</sup> A quem Constant acusa de ser mais radical do que Rousseau na defesa das ideias deste (CONSTANT, 2001: 20).

<sup>421</sup> «(...) consistia num exercício colectivo, mas directo, de diversas facetas da soberania no seu todo, em deliberar na praça pública sobre a guerra e a paz ou sobre a conclusão de tratados de aliança com países estrangeiros, em votar leis, em proceder a julgamentos, em examinar as contas, os actos, a gestão dos magistrados, em fazê-los comparecer perante todo o povo, em acusá-los, condená-los ou absolvê-los. Mas, ao mesmo tempo que os antigos a apelidavam de liberdade, entendiam ser compatível com esta liberdade colectiva a sujeição completa do indivíduo à autoridade do conjunto.» (CONSTANT, 2001: 6).



modernos» <sup>422</sup> não era já pertença e simbiose com uma comunidade mas sim a «fruição pacífica da independência individual» <sup>423</sup>.

Ora, esta liberdade dos modernos não se processa, segundo Constant e o pensamento liberal clássico, no âmbito da esfera pública mas no âmbito da vida privada. Mas, se o modelo holista- participativo de liberdade grega continha o perigo de contribuir para a diminuição da independência privada por o cidadão ser, em permanência, um membro da cidade, o modelo individualista – representativo da modernidade também tinha o risco de convidar à abstenção na discussão e na participação no poder político (TAVOILLOT, 2002: 101). Por isso, analisar o meio de fazer a ligação entre a Sociedade e o Estado foi a tarefa seguinte de Constant.

Ao contrário de Thomas Paine, Constant não entendia que o Estado fosse um mal mas podia sê-lo quando saísse da sua esfera própria porque «logo que o governo sai da sua esfera, torna-se um mal e um mal incalculável; mas, então, não é como governo que é um mal, mas como usurpador» <sup>424</sup> (CONSTANT, in TAVOILLOT, 2002:103).

Então, qual deve ser a esfera do governo? Constant responde muito simplesmente: garantir a segurança interna e externa; desenvolver as infraestruturas de circulação da liberdade social e económica (estradas, caminhos de ferro, pontes); desenvolver o direito civil e o sistema judicial para arbitrar conflitos; exortar os cidadãos à obtenção da maior educação e formação possível porque é nelas que se baseia a sua capacidade de participação política; ouvir a sociedade civil nas críticas que faz ao governo.

<sup>422</sup> A liberdade dos modernos «É o direito de cada qual ser sujeito apenas às leis, de não poder ser detido, encarcerado ou condenado à morte, nem ser maltratado de qualquer forma por efeito da vontade arbitrária de um ou vários indivíduos. É o direito de cada qual exprimir a sua opinião, exercer e escolher a sua actividade, dispor da sua propriedade, mesmo de abusar dela; de ir e vir sem necessidade de uma autorização ou sem necessidade de indicar os motivos das suas deslocações. É o direito de cada qual se reunir com outros indivíduos, para tratar de interesses comuns, para professar o culto que deseja ou simplesmente para passar os dias e as horas da maneira mais adequada às suas fantasias. Enfim, é o direito de cada qual influir na administração do governo, seja pela designação de todos ou de alguns funcionários, seja pela apresentação de representações, de petições, de requerimentos que as autoridades são mais ou menos obrigadas a considerar.» (CONSTANT, 2001: 5-6).

<sup>423</sup> Cf ainda CONSTANT (2001: 16. E, em *De l'Esprit de Conquête et de l'Usurpation*, 1986, 2ª parte, cap.VI: 164 –165, critica com veemência a liberdade dos antigos: «La doctrine de la liberté qu'on a présentée aux hommes à la fin du siècle dernier était empruntée à des républiques anciennes (...). Cette liberté se composait plutôt de la participation active au pouvoir collectif que de la 'jouissance paisible de l'indépendance individuelle'; et même pour assurer cette participation», il était nécessaire que les citoyens sacrifiasent en grande partie cette jouissance.».

<sup>424</sup> Não pudemos ter acesso ao texto original de Constant mas a tradução feita para Tavoillot não corresponde exactamente à feita para o texto de Constant em *A liberdade dos antigos* ..., que é: «Sempre que o poder colectivo se quer intrometer nos negócios particulares, ofende os negociantes. Sempre que o governo quer fazer os nossos negócios, fá-lo pior e mais dispendiosamente do que nós.» (CONSTANT, 2001, *A liberdade dos Antigos* ...: 14)

No mais, os poderes públicos devem deixar os cidadãos viverem e fortalecerem a sua liberdade individual, a sua independência privada e o comércio das suas actividades económicas legítimas :

«(...) o comércio inspira nos homens um vivo amor pela independência individual. O comércio provê às suas necessidades e satisfaz os seus desejos sem a interferência de qualquer autoridade.»<sup>425</sup>

(...).

«(...) devemos ligar-nos, mais do que os antigos, à nossa independência pessoal (...).

O objectivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos da mesma pátria; era a isso que chamam liberdade. O objectivo dos modernos é a segurança do seu bem-estar privado; e chamam liberdade às garantias que as instituições concedem a esse bem-estar.»<sup>426</sup>

(...)

«Na verdade, o poder social lesou em todos os sentidos a independência individual sem conseguir apagar a necessidade dela.

(...)

A independência individual constitui a primeira necessidade dos modernos; por isso, não se deve jamais pedir o seu sacrifício para estabelecer a liberdade política.»<sup>427</sup>

Instituída assim como primeira prioridade a salvaguarda do gozo pacífico da liberdade e da propriedade, como deveria organizar-se o poder político, uma vez que este não podia sobrepor-se nem à liberdade individual nem à economia privada (ainda que pudesse e devesse lançar impostos sobre os rendimentos), nem ao comércio?

Constant responde que conciliando as duas liberdades: «ao invés de renunciar a alguma, (...), é necessário (...) aprender a combiná-las»<sup>428</sup> elevando «o maior número possível de cidadãos à mais alta dignidade moral»<sup>429</sup>. Nesta combinação, Constant não chegou a propor a democracia directa nas pequenas comunidades e organizações sociais, embora uma interpretação abusiva da sua obra o possa sugerir já que, por várias vezes, afirma a coerência entre a democracia directa e as pequenas comunidades gregas<sup>430</sup>. Porém, o abuso de interpretação estará em que ele nunca propõe o exercício desta forma de democracia nos «tempos modernos».

Constant seguiu outro caminho. Para ele, havia que teorizar a organização de um poder político que salvaguardasse o gozo da liberdade

<sup>425</sup> Benjamin CONSTANT, 2001, *A liberdade dos Antigos* ...: 13.

<sup>426</sup> Idem : 17.

<sup>427</sup> Idem: 23.

<sup>428</sup> Idem : 35.

<sup>429</sup> Idem : ibidem.

<sup>430</sup> De resto, já Montesquieu fizera o mesmo, na sua comparação entre as cidades-estado gregas e as repúblicas italianas modernas, tendo abandonado qualquer hipótese de modelização política a partir destas porque, nelas, a corrupção não era menor do que nos grandes estados como a França e a Grã-Bretanha.

individual porque «a existência individual encontra-se menos integrada na existência política» <sup>431</sup> do que antigamente. Que libertasse os cidadãos da absorção das tarefas do Estado. Mas que não os excluísse (antes pelo contrário) de o vigiar, de o controlar e de assumir perante ele as posições críticas públicas necessárias.

Por isso, tal organização far-se-ia através da democracia e do governo representativos:

«O sistema representativo não é mais do que uma organização com o auxílio da qual uma nação delega em certos indivíduos aquilo que não quer ou não pode fazer os si própria. (...). (...) é uma procuração conferida a um certo número de indivíduos pela massa do povo, que quer que os seus interesses sejam defendidos, mas que não tem tempo para os defender.» (CONSTANT, 2001: 32).

Mas não dispensaria o controle activo dos cidadãos como garantia de respeito pelos poderes e orientações delegadas, expresso naquilo que Constant designou como Opinião Pública:

«(...) os povos que, com o objectivo de melhor gozarem a liberdade que lhes convém, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma fiscalização activa e constante dos seus representantes, reservando-se, em períodos não muito dilatados no tempo, o direito de os afastarem se não cumprirem as suas promessas ou o direito de revogarem as prerrogativas de que tenham abusado.» (CONSTANT, 2001: 32).

Porque, antecipando as análises de Tocqueville, Constant percebeu as enormes ameaças que também podiam advir da democracia representativa. Caracterizou-as como podendo provir da: 1) usurpação do poder do Soberano, o Povo, pelos seus representantes; 2) renúncia ou falta de tempo dos cidadãos para intervirem; 3) da natureza egoísta do homem, cujos «depositários do poder não cessam de nos exortar a isso» <sup>432</sup> já que «estão completamente dispostos a poupar-nos a todos os esforços, excepto o de obedecer e de pagar» <sup>433</sup>; 4) da retórica de tais depositários, oferecendo-nos a nossa felicidade: «a felicidade, se nos deixarem, ser-vos-á concedida» <sup>434</sup>. Ao que Constant respondeu:

«Por muito comovente que possa ser um interesse assim tão terno, roguemos à autoridade que se mantenha dentro dos seus limites: que se cinja a ser justa. Nós próprios nos encarregaremos de ser felizes.» <sup>435</sup>

---

<sup>431</sup> Benjamin CONSTANT, 2001: 31.

<sup>432</sup> IDEM : 33.

<sup>433</sup> IDEM : ibidem

<sup>434</sup> IDEM : ibidem

<sup>435</sup> IDEM : ibidem.

Constant percebeu ainda que a vigilância activa dos cidadãos não bastava para controlar os abusos do poder. Tinha de haver alguém entre os poderes Legislativo e Executivo que solicitasse a intervenção do Júri Constitucional de Sieyès. Esse alguém era o Poder Neutro. Ficava assim instituído o sistema de controle constitucional da contemporaneidade. Se Sieyès havia acrescentado o Júri Constitucional à teoria da limitação do poder político de Montesquieu, Constant acrescentou-lhe ainda este «Poder Neutro» para arbitrar os conflitos entre Poder legislativo e Poder Executivo, e no interior destes, à semelhança do Poder Judicial em relação aos cidadãos<sup>436</sup>. Daí derivou também a teorização, por Constant da inimizabilidade deste Poder, exercido, segundo ele, pelo Rei e, nas Repúblicas, pelo Presidente da República<sup>437</sup>.

O Poder Central estaria assim limitado pela acção do Júri Constitucional, por apelo do Poder Neutro, a nível político-institucional, e pela Opinião Pública, apoiada na liberdade de pensamento e de imprensa, a nível civil<sup>438</sup>. Mas esta só seria forte e útil com um povo instruído e educado moralmente. Democracia e educação começaram a andar a par. Ambas como produto do espírito das Luzes. Este, como produto do capitalismo, do naturalismo e do cientismo renascentistas. Estes ainda como reacção contra o absolutismo e centralismo religioso. Compreenderemos por isso que os países do centro da Europa já quase não tivessem analfabetos no início do século XX. Ao invés, também compreendemos por que é que Itália, Espanha e, sobretudo, Portugal, estavam então tão atrasados a este nível. Mas Constant (2001: 35-36) bem avisou:

«É necessário que as instituições realizem a educação moral dos cidadãos. Respeitando os seus direitos individuais, cuidando da sua independência, não interferindo nos seus afazeres, as instituições devem consagrar a influência dos cidadãos na coisa pública, (...) no exercício do poder, garantindo-lhes um direito de controlo e fiscalização através da manifestação das suas opiniões (...).».

<sup>436</sup> «Lorsque les pouvoirs publics se divisent et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre, qui fasse à leur égard ce que le pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus.» (CONSTANT, *Réflexions sur le Constitutions et les Garanties* (1814), citado por T. CHOPIN (2002, *Constant, le Libéralisme Inquiet*: 85)

<sup>437</sup> Para a construção deste parágrafo, seguimos T. CHOPIN (2002, *Le Libéralisme Inquiet*: 85-99.

<sup>438</sup> «La liberté de la presse étant le seul moyen de publicité est par là même, quelle que soit la forme du gouvernement, l'unique sauvegarde de nos droits» (CONSTANT, 1997, *Principes...*: 135) pois exprimem a liberdade de pensamento através da imprensa, «cette liberté à laquelle il faut toujours revenir; cette liberté nécessaire aux gouvernements non moins qu'aux peuples; cette liberté dont la violation est, sous ce rapport, un crime d'état.» (CONSTANT, 1986, *De L'Esprit de Conquête ...*: 243).

### 3.4.3. Alexis de Tocqueville: democracia e igualdade, ditadura da maioria e dos administradores e autonomia comunitária

Considerado um dos primeiros teorizadores da democracia (M PRÉLOT e G. LECUYER, 2001: 106- 112; J.-M. BESNIER, 2002: 107- 129) e «o Montesquieu do nosso Tempo» (J. S. MILL, 1998: 231), Alexis de Tocqueville foi, apesar dos estudos que, ao longo do Século XX, lhe foram sendo dedicados <sup>439</sup>, um sociólogo e um politólogo descoberto pelos pensadores neo-liberais dos anos 80 do Século XX, que viram nele ideias de arremesso suficientemente fortes contra os efeitos secundários da democracia ocidental, e que, portanto, constituiriam fundamento para o ideário neo-liberal (BESNIER, 2002: 107-108).

Assim, e seguindo o pensamento do mesmo autor, a abordagem da obra de Tocqueville deve motivar precauções e reservas para não se confundir o que nela é sociologia (descrição da realidade e dos fenómenos sociais e políticos americanos e franceses da primeira metade do Século XIX e, no caso da França, até meio século antes, pondo em evidência efeitos não antecipados na dinâmica social e política), com o que é política (enunciado de princípios, valores e propostas de organização e intervenção sócio-política, implícitos e explícitos).

A obra de Tocqueville tem sido pois objecto das mais díspares interpretações, sendo identificada ora com a defesa da democracia directa de Rousseau, ora com o alinhamento com o pensamento de Benjamin Constant, ora com a teorização do socialismo e da democracia social e política; ora ainda com a defesa do liberalismo político, social e económico, havendo parte de razão em cada uma destas interpretações. Como o próprio Tocqueville, citado por PRÉLOT e LECUYER (2001: 108), afirma,

**«Tenho pelas instituições democráticas uma atracção do pensamento, mas sou aristocrata por instinto, quer dizer que**

<sup>439</sup>

Entre eles: Pierre MARCEL, 1910, *Essai politique sur Alexis de Tocqueville*, Paris, Alcan; Georges COJAT, 1952, *Libéralisme, Traditionalisme, Décentralisation*, Paris, Armand Collin, particularmente pp. 1-43 (*Les Corps Intermédiaires et la Décentralisation Dans l'Oeuvre de Tocqueville*); D. BAGGE, *Tocqueville et le Renouveau de la Science Politique*, in *POLITIQUE* (Abr., Jun. 1961); Henri LACORDAIRE, *Éloge d' Alexis de Tocqueville*, in *POLITIQUE* (Out, Dez 1961); Michel TAUPIER, 1967, *La Décentralisation Dans l'Oeuvre de Tocqueville*, Rennes, PUR;; Pierre MANENT, 1982, *Tocqueville et la Nature de la Démocratie*, Paris, Julliard ; Jean-Claude LAMBERTI, 1983, *Tocqueville et les deux Démocraties*, Paris, PUF ; André JARDIN, 1984, *Alexis de Tocqueville (1805- 1859)*, Paris, Hachette.

**desprezo e temo a multidão, amo com paixão a liberdade, a igualdade, o respeito pelos direitos, mas não a democracia»,**

**o que significa que nem a democracia será para ele o regime ideal, ainda que sedutor no plano intelectual, nem o liberalismo será já um regime inteiramente possível face à irresistível marcha da humanidade para a igualdade de condições <sup>440</sup>, para a liberdade e para a democracia (TOCQUEVILLE, 2001: 7- 15), afigurando-se-lhe necessário preservar as liberdades individuais e a Sociedade Civil da absorção do Estado tentacular, centralizador e regulador, no caso da América, e democratizar a política e descentralizar o governo no caso da França.**

**A ênfase posta por Tocqueville na necessidade da preservação da autonomia da Sociedade Civil face ao Estado (Tocqueville, 2001: 37-44; 115-132), conciliada com o ideário da igualdade de condições sociais como suporte do uso da liberdade e da participação civil e política por parte dos cidadãos coloca Tocqueville, juntamente com Benkamin Constant e John STUART MILL, como fundador do Liberalismo Democrático.**

**Com efeito, Tocqueville assume, desde início, uma postura liberal, reformadora e transformista <sup>441</sup> relativamente à mudança sócio-política. Vê no transformismo da experiência democrático-liberal americana o fundamento para a formulação da tese da in-necessidade da Revolução Francesa, preparada, segundo ele, nos planos económico, social e cultural, pelo «antigo regime» (TOCQUEVILLE, 2001: 15) e desencadeada proximamente em consequência da perda de privilégios pelos nobres e pelos burgueses. Por isso, manifesta-se contra a violência e a revolução como método de transformação social.**

**Encarregado, em 1830, de analisar o sistema penitenciário americano; preocupado com o rumo que a organização da vida social e política estava a levar em França; e profundamente influenciado pelo liberalismo de**

<sup>440</sup> Na introdução à sua «*Da Democracia na América*», Tocqueville vê na marcha para a igualdade um quase desígnio providencial que Deus iniciou logo no Século XII. (Cf, 2001: 8-12). Toma tal igualdade de condições e a liberdade como instrumentos operacionais da democracia. Lê a história da modernidade do Século XIX como uma caminhada inexorável para a igualdade (IDEM: 12.16; 265.268). Vê a igualdade como condição de paz entre os povos mas também como causa de desleixo e de desinteresse pelas causas nacionais. Os homens querem a igualdade na liberdade; mas «se não conseguirem obtê-la assim, querem-na nem que seja na escravatura. Suportarão a pobreza, a sujeição, a barbárie, mas não suportarão a aristocracia, quer dizer, a desigualdade.». (Tocqueville, *Da Democracia na América*, Tomo I, p. 91, citado por PRÉLOT e LESCUYER, 2001: 107).

<sup>441</sup> «Assim, nós abandonámos o que o Estado antigo apresentava de bom, sem adquirirmos o que o Estado actual podia oferecer de útil; destruímos uma sociedade aristocrática, e, detendo-nos complacentemente no meio dos escombros do antigo edifício, parecemos querer fixar-nos aí para sempre. (...). (...) tudo se passa como se nos nossos dias tivéssemos quebrado o elo natural que une as opiniões aos gostos e os actos às crenças; (...). (Tocqueville, 2001: 14). E: «Oprimida na marcha ou abandonada sem apoio às suas paixões desordenadas, a Democracia Francesa derrubou tudo o que encontrava pelo caminho, abalando o que não destruíra. De modo nenhum a vimos apoderar-se da sociedade aos poucos (...).» (Idem: 13)

Benjamin Constant, parte para os Estados Unidos da América, também com a intenção de estudar e descrever o sistema político americano-estadunidense e de extrair dele conclusões relevantes para a França. Desta segunda análise resultou o seu estudo sob o título *De la Démocratie en Amérique*, cuja primeira parte publicou em 1835, e cuja segunda parte publicou em 1840.

A ideia que colhemos da leitura desta obra é a de que Tocqueville faz uma leitura da democracia americana à luz dos antagonismos entre absolutismo (despotismo absolutista, nele incluída vontade geral rousseauiana) e do liberalismo, principalmente do liberalismo aristocrático. Os elementos de comparação e contraposição à democracia são sempre o despotismo absolutista e a aristocracia. Em nenhum momento da obra o autor se afirma anti-democrata mas põe sempre em relevo quer as vantagens quer os perigos da democracia, temendo pelo futuro desta, que classifica como novo despotismo, caso se não salvguarde a liberdade, o espírito de associação e a autonomia civil e comunitária do liberalismo.

Neste capítulo e, dentro dele, nesta subsecção, analisamos os perigos anunciados por Tocqueville para a democracia bem como os «remédios» que ele propõe.

Tocqueville teme pelo futuro da democracia como sistema promotor da mediocridade e da limitação da liberdade individual, comunitária e social em geral, pela influência cada vez mais absorvente da «tirania da maioria»<sup>442</sup>, vendo mesmo nela maiores perigos do que nos despotismos absolutistas do Século XVIII<sup>443</sup> (TOCQUEVILLE, 2001: 97- 109), quer para a liberdade de religião quer para a liberdade de pensamento quer ainda para a liberdade de acção. As palavras de Tocqueville são violentíssimas (TOCQUEVILLE, 2001: 106-107):

«Quando se examina qual é, nos Estados Unidos, o exercício do pensamento, apercebemo-nos bem claramente até que ponto o poder da maioria ultrapassa todos os poderes que conhecemos na Europa.

O pensamento é um poder invisível e impalpável que nenhuma tirania consegue dominar. Nos nossos dias, os soberanos mais absolutos da Europa não conseguem impedir que ideias hostis à sua

<sup>442</sup> Nos Estados Unidos, quando um partido se torna dominante, todo o poder público passa para as suas mãos; os seus amigos particulares ocupam todos os cargos e dispõem de todas as forças organizadas. Os homens mais ilustres do partido contrário, não podendo transpor a barreira que os separa do poder, são obrigados a orientar-se fora dele; é necessário que a minoria oponha completamente a sua força moral ao poder material que a oprime. Trata-se pois de correr um risco para evitar um perigo ainda maior.» (Tocqueville, 2001: 41).

<sup>443</sup> «Os Príncipes tinham, por assim dizer, materializado a violência; as Repúblicas Democráticas dos nossos dias tornaram-na tão intelectual como a vontade humana que ela quer contrariar. Sob o governo absoluto de um só, o Despotismo, para chegar à alma, feria grosseiramente o corpo; e a alma, fugindo a estes golpes, elevava-se gloriosa acima dele, mas na República Democrática não é de modo nenhum assim que a Tirania procede; ela deixa o corpo e vai directamente à alma.» (Tocqueville, 2001: 107).

autoridade circulem surdamente nos seus estados e até mesmo nas suas cortes. O mesmo já não acontece na América: enquanto a maioria é discutível, pois discute-se; mas logo que ela se afirma irrevogavelmente, todos se calam e tanto os amigos como os inimigos parecem então estar de acordo em segui-la. A razão para tal facto é simples: não há Monarca absoluto que possa reunir na sua mão todas as forças da sociedade, eliminando as resistências, como o pode fazer uma maioria revestida do direito de redigir as leis e de as fazer executar.

O rei, aliás, só tem um poder material que age sobre as acções, mas não pode atingir as vontades. A maioria, pelo contrário, está revestida de uma força ao mesmo tempo material e moral, que age tanto sobre a vontade como sobre as acções e que impede ao mesmo tempo o feito e o desejo de fazer. (...).

(...) no seio de uma Democracia organizada como a dos Estados Unidos, apenas encontramos um poder, um único elemento de força e sucesso, e mais nada fora dele. (...)

Grilhões e carrascos, eis os instrumentos grosseiros que empregava outrora a tirania; mas, nos nossos dias, a civilização aperfeiçoou até o próprio Despotismo, que parecia não ter mais nada a aprender.».

Assim, Tocqueville não atribui à democracia os méritos do sistema político americano no que respeita: à mobilização na discussão de ideias; à participação dos cidadãos na vida pública em geral; à associação de esforços nas tarefas públicas; ao dinamismo científico, tecnológico, social e económico; à existência de corpos intermédios e à descentralização em geral, mas sim ao ideário liberal implícito no espírito dos pioneiros do «*May-flower*», ideário transportado da Inglaterra e que impregnou toda a população.

As razões para tal são, segundo Tocqueville: a tradição da liberdade, da associação <sup>444</sup> e da necessidade de serem as próprias populações a resolverem os seus problemas face à ausência de Estado que os resolvesse ou que lhes tutelasse a resolução; a administração inicial autónoma da Justiça, elegendo os proprietários os jurados; os grandes grupos económicos e de influência sócio-política já constituídos; as grandes distâncias territoriais, que consolidaram a autonomia de cada Estado federado e das respectivas comunidades e instâncias intermédias de administração.

Subjacente ao texto de Tocqueville, parece estar latente a ideia de que, caso não existissem estas condições, a criatividade e individualismo americanos não teriam sobrevivido à democracia e aos seus constrangimentos: «omnipotência da maioria»; mediocridade dos membros

444

«É necessário reconhecer que a liberdade ilimitada de associação em matéria política não produziu, até agora, nos Estados Unidos, os resultados funestos que talvez se pudessem esperar noutros locais. Na América, o direito de associação é uma importação inglesa e existiu desde sempre. O uso deste direito passa hoje para os hábitos e costumes.» (Tocqueville, 2001: 40). E ainda: «No nosso tempo, a liberdade de associação tornou-se uma garantia necessária contra a tirania da maioria.» (Tocqueville, 2001: 41).



da Câmara dos Representantes e sua opressão sobre o Poder Executivo e, em geral, mediocridade intelectual, moral e instrucional dos eleitos para as funções públicas; limitação da liberdade de expressão e de imprensa pela «tirania da maioria». Ou seja, Tocqueville «viu» realizada institucionalmente nos Estados Unidos a possibilidade da instauração do «império» e do «terror» da «vontade geral» de Rousseau, tal como Sieyès e Constant a criticaram na França de 1789 a 1795.

Nestes termos, a instituição do Senado, como produto da eleição indirecta dos corpos intermédios <sup>445</sup>; a instituição dos Jurados para a Administração da Justiça, como produto também de eleição intermédia; e a formação científica e técnica dos juristas afiguraram-se ao pensamento de Tocqueville como os elementos de salvação aristocrática do sistema sócio-político estadunidense, capazes de proporcionar o conhecimento e a reflexão necessários à boa orientação da coisa pública.

Isto porque, segundo Tocqueville, a democracia estadunidense tinha, como elementos orientadores a igualdade de condições sociais e a liberdade política e civil. Mas o que verdadeiramente assegurava a liberdade era o usufruto do bem-estar material e da satisfação dos interesses e motivações individuais. Pelo que Tocqueville viu nesta dinâmica, por um lado, a marcha irresistível dos povos para a democracia e, por outro, o princípio de degradação do sistema democrático e do sistema social já que, na expressão política máxima da liberdade, ou seja, na eleição dos representantes ao Congresso, o povo não pensava no interesse geral da «América» mas no seu interesse particular, elegendo um seu igual para seu representante, o que não garantia nem poder económico nem qualidade pensante. Já que só um homem do povo lhe satisfaria os interesses. Na dicotomia social «Tocquevilleana», também os aristocratas defenderiam não os interesses do povo mas os seus próprios interesses e os da sua classe <sup>446</sup>.

<sup>445</sup> Parece-nos importante sublinhar a influência do pensamento de Hegel, expressa em *Filosofia do Direito*, no pensamento de Tocqueville e a confluência do pensamento de ambos quanto à democracia electiva intermédia como processo de selecção dos melhores. (Cf. BESNIER, 2002: 125-129). Porém, se este raciocínio se poderá aplicar, ainda que com reservas, à «América», à França e à Alemanha, o mesmo se não poderá afirmar da Grã-Bretanha, onde a Câmara dos Lordes parece representar muito mais o peso da tradição e dos privilégios.

<sup>446</sup> «(...) os salários parecem de algum modo descer à medida que o poder dos funcionários é maior.

Ao contrário, sob o domínio da aristocracia, acontece que os altos funcionários recebem emolumentos muito grandes, enquanto que frequentemente os pequenos têm apenas com que viver. (...).

Se a Democracia não concebe os prazeres do rico ou os inveja, a Aristocracia, por seu lado, não compreende de modo nenhum as misérias do pobre, ou antes, ela ignora-as. (...).

Em geral, a Democracia dá pouco aos governantes e muito aos governados. Acontece o contrário nas Aristocracias, onde o dinheiro do Estado aproveita sobretudo à classe que conduz os negócios.» (Tocqueville, 2001: 63-65)

**Analisada assim a sociedade e o sistema político estadunidenses a partir dos vectores descritos (omnipotência da maioria; mediocridade dos eleitos e dos governantes em geral; interesse pessoal e de classe na representação política), Tocqueville tece os princípios necessários à salvaguarda de um Liberalismo Democrático.**

**Tais princípios extrai-os Tocqueville da vitalidade da sociedade democrática americano-estadunidense e são os seguintes:**

- 1) separação dos Poderes Legislativo (bicamaralista), Executivo e Judicial, com um «Presidente-Rei» (presidencialismo) como coordenador e garante da unidade da Federação;**
- 2) liberdade de religião, de expressão <sup>447</sup>, de reunião, de associação <sup>448</sup>, de discussão e organização política, de iniciativa civil e económica;**
- 3) organização da Sociedade e do Estado segundo os princípios da subsistência e da autarcia <sup>449</sup> mais do que segundo o princípio da subsidiariedade;**
- 4) incremento da «igualização das condições» como pressuposto da inclusão social necessária ao uso da liberdade e ao exercício da participação cívica e política, imprescindíveis à democracia;**
- 5) valorização e incremento da participação cívica e política nas organizações e associações intermédias e locais;**
- 6) subtração do processo de construção legislativa e regulamentar, bem como o respectivo controle constitucional, à classe política e sua outorga aos juristas (legistas) e juizes, única forma de organizar e respeitar uma ordem jurídica de direitos e deveres fora das «paixões» e dos «interesses»;**

<sup>447</sup> «Quanto mais encaro a independência da imprensa nos seus principais efeitos, mais me convenço que, para os modernos, a independência da imprensa é o elemento capital, e por assim dizer, constitutivo da liberdade. Um povo que quer continuar livre tem consequentemente o direito de exigir a todo o preço que o respeitem.» (Tocqueville, 2001: 39).

<sup>448</sup> «Nas nações aristocráticas, os corpos secundários formam as associações naturais que impedem os abusos do poder. Nos países onde semelhantes associações de modo algum existem, se os particulares não podem criar artificialmente e momentaneamente alguma coisa que se lhes assemelhe, não me apercebo de mais nenhum obstáculo a qualquer forma de tirania, e um grande povo pode ser oprimido impunemente por um punhado de facciosos ou por um homem.» (Tocqueville, 2001: 41).

<sup>449</sup> A orientação do pensamento de Tocqueville não é pelo princípio de subsidiariedade mas pelo seu oposto, ou seja, o de subsistência ou de autarcia. O que Tocqueville sublinha contra a França do seu tempo é o facto de nos Estados Unidos da América, como aliás na Grã-Bretanha, não se ter dado a usurpação dos poderes intermédios (estaduais, corporativos, comunais e associativos) pelo Poder Central do Estado não havendo por isso, ao tempo, necessidade de os «devolver», como pressupõe o princípio da subsidiariedade. Nestes termos, os receios de Tocqueville eram que a «América» seguisse os mesmos passos da França, usurpando tais poderes que, depois, seriam devolvidos ou não de acordo com a leitura do Poder Central sobre os princípios da regionalização e da descentralização. O que Tocqueville queria evitar para salvaguarda da maior autonomia possível da Sociedade Civil face ao Estado.

**7) valorização dos Tribunais e dos Juízes como instâncias e entidades que interpretam a lei nos termos do Direito, consuetudinário, natural e positivo e, por isso, se «movem» acima dos interesses.**

Ao descrever a marcha irresistível dos povos para a igualdade de condições, para a liberdade e para a democracia; Tocqueville deixa claro que este movimento já tem raízes no nivelamento social que o absolutismo do Século XVIII foi operando <sup>450</sup>. E que, por isso, a destruição da aristocracia e das elites pensantes arrastará consigo: a mediocridade intelectual <sup>451</sup>; o egoísmo individualista <sup>452</sup> apesar da solidariedade <sup>453</sup>; a vida segundo padrões de facilidade e conformismo social <sup>454</sup>; a subordinação dos

<sup>450</sup> «(...) e a igualdade introduz-se enfim no governo através da própria aristocracia. (§.§.). Em França, os reis mostraram-se os mais activos e os mais constantes niveladores. Quando foram ambiciosos e fortes, trabalharam para elevar o povo ao nível dos nobres; e quando foram moderados e fracos, permitiram que o povo se colocasse acima dos próprios nobres. Uns ajudaram a democracia através dos seus talentos, os outros pelos seus vícios. Luís XI e Luís XIV tomaram a seu cuidado a igualitarização de todos os que estivessem abaixo do seu trono, e Luís XV acabou enfim por descer ele mesmo com a sua corte ao nível da “ralé”». (TOCQUEVILLE, 2001: 8).

<sup>451</sup> «É um facto notório nos nossos dias que, nos E.U. os homens mais notáveis são raramente chamados para as funções públicas e somos obrigados a reconhecer que assim foi à medida que a Democracia ultrapassou todos os seus antigos limites. É evidente que a raça de homens de Estado Americanos diminuiu desde há meio século.» (TOCQUEVILLE, 2001: 46).

<sup>452</sup> «O individualismo é de origem democrática, e ameaça desenvolver-se à medida que as condições sociais se tornam iguais.» (Tocqueville, 2001: 210). E ainda: «Assim, a democracia faz com que cada homem se esqueça dos seus antepassados, não pense nos descendentes, e se isole dos seus contemporâneos; faz com que se volte constantemente para si próprio, e ameaça fechá-lo completamente na solidão da sua própria alma. » (IDEM: 211). Ao contrário, «A aristocracia tinha constituído, com todos os cidadãos, uma longa escala social, que vinha desde o camponês até a rei; a democracia desfez a cadeia e separa os indivíduos.» (IDEM: 210-211).

<sup>453</sup> Identificando a aristocracia como o sistema das grandes causas nacionais e a democracia como sistema onde as pessoas se preocupam também com o bem-estar dos outros, Tocqueville censura a aristocracia e o sistema político da Grã-Bretanha por não tê-lo em conta: «Não sei se já houve uma aristocracia tão liberal como a da Inglaterra, e que, sem interrupção, tenha oferecido ao governo do país homens tão dignos e tão esclarecidos. Contudo, demonstra-se facilmente que a legislação inglesa sacrifica o bem-estar do pobre em benefício do rico, e os direitos da maioria aos privilégios de alguns: (...) mostra-nos, no seu seio, situações sociais diametralmente opostas; a miséria atinge proporções quase tão grandes quanto o seu imenso poder e glória. (§.) § O fundo das instituições democráticas revela pois uma tendência que, embora de certo modo escondida, leva os homens a contribuírem para a prosperidade geral, apesar dos seus defeitos e dos erros que cometem, ao passo que, nas instituições aristocráticas há uma tendência oculta que leva os governantes a contribuírem para a miséria dos seus semelhantes mesmo quando são honestos e têm talento.» (TOCQUEVILLE, 2001: 87-88). E, noutro passo da obra, escreve : «Nas épocas de democracia, os homens (...) dão provas de uma solidariedade geral para com todos os membros da espécie humana. Não praticam o mal inutilmente e quando podem aliviar o sofrimento dos outros (...) fazem-no com prazer; (...).§. **Os Americanos, apesar de terem erigido o egoísmo em teoria social e filosófica, não deixam de ser acessíveis à piedade...** ». (TOCQUEVILLE, 2001: 219). No entanto, a solidariedade «tocquevilleana» não tem nada a ver com a solidariedade socialista, pela qual os seus defensores querem **«uma sociedade regulamentada, regulada, formal, onde o Estado se encarrega de tudo, onde o indivíduo nada é, (...), essa sociedade onde falta o ar, onde a luz já quase não penetra.»** (Tocqueville , *L’Ancien Regime et la Révolution, Cap.VIII, citado por BESNIER, 2002: 125*)

<sup>454</sup> «Mostrei já por que força secreta a igualdade fazia predominar, no coração humano, a paixão pelos prazeres materiais e o exclusivo amor pelo presente; (...).§. § Confesso que receio muito menos, nas sociedades democráticas, a audácia do que a mediocridade das ambições; o que me

cidadãos ao Estado, que terá de «pegar na mão de cada cidadão e conduzi-lo» (PRÉLOT e LESCUYER, 2001: 108); a alienação cívica e social <sup>455</sup>; a centralização <sup>456</sup>; o intervencionismo estatal <sup>457</sup>; e a democracia totalitária <sup>458</sup>.

De qualquer forma, talvez influenciado pelo elogio da competência burocrática, de Rousseau (1762), e da superioridade da burocracia, de Hegel

---

parece ser mais de rezear é que, no meio das constantes e pequenas ocupações da vida privada, a ambição perca o impulso e a grandeza; que o entusiasmo dos homens amoleça e afrouxe, de maneira que, dia após dia, o dinamismo do corpo social se enfraqueça e se reduza.» (TOCQUEVILLE, 2001: 242).

455 «Faz-me tremer, confesso, a ideia de que se deixem dominar completamente por uma covarde admiração pelos prazeres passageiros, até ao ponto de deixarem desaparecer o interesse pelo próprio futuro e pelo dos seus descendentes, e prefiram seguir resignadamente o seu destino em vez de, se necessário, fazerem um rápido e enérgico esforço para o melhorarem.» (TOCQUEVILLE, 2001: 251). Ainda: «(...) os povos democráticos não têm o prazer nem o gosto de buscar novas opiniões. Sempre que duvidem das que possuem, conservam-nas, apesar de tudo, porque ser-lhes-ia necessário demasiado tempo e análise para as mudar; conservam-nas, não como certas, mas como estáveis.» (TOCQUEVILLE, 2001: 249).

456 Para Tocqueville, a centralização será a consequência: a) da **«sociedade regulamentada, regulada, formal, onde o Estado se encarrega de tudo»** (TOCQUEVILLE, 1848, Discurso de 12 de Dezembro, citado por BESNIER, 2002: 125), reclamada pelos socialistas, como que a quererem o regresso do Antigo Regime, esse Estado para o qual **«os indivíduos são seres enfermos e fracos aos quais é necessário estar sempre a dar a mão, por medo que caiam ou se magoem»** (IDEM: ibidem); b), da construção e consolidação de uma tecno-estrutura jurídica, constituída pelos juristas e pelos funcionários públicos para consolidar o direito e para arbitrar conflitos de interesses; b), do adormecimento cívico e político que a igualdade de condições proporciona, já que «Cada Vez mais indivíduo, cada vez mais Estado; nenhum deles diminuirá sem que o outro recue. (...) O amor pela tranquilidade pública é muitas vezes a única paixão política que estes povos conservam, tornando-se mais activa e mais poderosa à medida que enfraquecem e morrem todas as outras; isso dispõe naturalmente os cidadãos a cederem, ou a permitirem, a conquista de novos direitos ao poder central, que se lhes afigura o único com interesse e meios para os defender da anarquia, defendendo-se a si próprio.» (TOCQUEVILLE, citado por BESNIER, 2002: 124- 125). Aqui se manifesta o apelo à liberdade política própria da democracia.

457 O intervencionismo estatal antecipado por Tocqueville deriva, por um lado da necessidade de garantir a igualdade e a liberdade entre os cidadãos já que «O Estado é obrigado a intervir nas relações entre os grandes industriais e os pobres operários, portanto nas relações sociais, domínio do qual estivera excluído; também deve intervir nas obras públicas, cuja necessidade se faz sentir cada vez mais intensamente e tem um peso enorme na actividade do país. O Estado é levado a ocupar-se da caridade e da religião (...); ao retribuir os padres, não os controla apenas do ponto de vista da organização; como o domínio espiritual, é, por vezes, difícil de distinguir do espiritual, o Estado Chega a imiscuir-se no dogma, controlando desse modo, até ao mais fundo da alma de cada homem.» (TOCQUEVILLE, 2001: )

458 Parece-nos notável a antecipação de Tocqueville face às consequências do futuro crescimento do intervencionismo estatal nas áreas económica, social e cultural, da burocracia, da regulamentação da vida política e civil, e dos efeitos sociais secundários da democracia: «(...) uma situação social democrática semelhante à dos americanos, pode facilitar o estabelecimento do despotismo e, de volta à Europa, constatei como a maior parte dos nossos príncipes se tinha já servido das ideias, sentimentos e necessidades criados por esta situação social, para alargarem o círculo do seu poder. §. §. (...) Quando penso na pequenez dos interesses que caracterizam os homens do nosso tempo, na fragilidade dos seus costumes, na extensão da sua cultura, na pureza da sua religião, na doçura da sua moral, nos seus hábitos de trabalho e de ordem, no comediamento de que dão provas tanto no vício como na virtude, não é em tirania que eu vejo transformarem-se os seus chefes mas, mais exactamente, em tutores. § Penso, portanto, que o género de opressão que ameaça os povos democráticos, não se assemelha em nada às que a precederam no mundo. Os nossos contemporâneos não encontrarão na história a recordação de qualquer imagem semelhante. Eu próprio procuro em vão uma palavra que reproduza exactamente o conteúdo do meu pensamento; as palavras antigas de despotismo e tirania, não são nada adequadas. A coisa é nova e é necessário defini-la já que não consigo dar-lhe um nome.» (Tocqueville, 2001: 259-260).

(1820), o próprio Tocqueville deu um grande contributo para a burocratização do Estado e da Sociedade, para a centralização e para o totalitarismo democrático ao propor a criação de uma super-estrutura independente de juristas e de funcionários administrativos com relativa autonomia interpretativa da lei (TOCQUEVILLE, 2001: 115-132), aos quais chamou a nata da aristocracia democrática, delegando neles a elaboração de uma ordem racional-legal e geral que se sobrepusesse, vigiasse e arbitrasse os conflitos de interesses humanos e sociais. Uma inevitabilidade criada pela necessidade de arbitragem na complexificação crescente das actividades e das relações sociais geradas pela modernidade económica e civilizacional, provocada pelo intervencionismo do Estado face a tal complexidade?

Ao tempo de Tocqueville (segundo quartel do Século XIX), porém, já as análises marxistas evidenciavam a aliança entre a burguesia e a superestrutura burocrática (cf Capítulo III) que servia de suporte ao poder daquela, do mesmo modo que Rousseau havia evidenciado a possibilidade de distorção interpretativa, movida por interesses específicos, por parte do «Príncipe», relativamente aos princípios enunciados pelo Soberano. Só que Tocqueville, tendo-se apercebido de que a aristocracia dos novos tempos <sup>459</sup> iria surgir da indústria, e de que à medida que esta aristocracia prosperava, o operariado definhava económica e socialmente <sup>460</sup>, não receou, ao contrário de Marx, que, no capitalismo, os novos aristocratas pudessem ser os principais aliados dos burocratas e vice-versa.

### 3.5. A Democracia Liberal

Dissemos na secção anterior que a transição entre liberalismo democrático e a democracia liberal ou *democracia como desenvolvimento* (MACPHERSON, 2003:62-101) se operou com John Stuart MILL.

No que respeita ao contributo de J. S. Mill para a construção de uma teoria da democracia, a análise de *On Representative Government* revela-nos um pensamento em tudo consentâneo com a passagem de um liberalismo clássico a uma Democracia Liberal e com as posições de Benjamin Constant, mas já com

<sup>459</sup> «Assim, enquanto a massa da nação caminha para a democracia, uma classe particular de indivíduos, que se ocupa da indústria, caminha para a aristocracia.» (TOCQUEVILLE, 2001:215)

<sup>460</sup> Depois de fazer uma análise organizacional da especialização do trabalho, que poderia ser subscrita sessenta anos antes por Adam Smith, Tocqueville conclui: «Assim, a ciência industrial, ao mesmo tempo que faz baixar constantemente a classe dos operários, eleva a dos patrões.» (TOCQUEVILLE, 2001:215).

alguns aspectos de democracia participativa <sup>461</sup>: limitação do poder do Estado; articulação e salvaguarda de representação de interesses <sup>462</sup>; democracia representativa com garantia de representação parlamentar das minorias <sup>463</sup>; pluralismo de opiniões e de expressão das mesmas; elogio do comunitarismo e dos poderes intermédios como interlocutores junto do Poder Central; governo de elites controlado por uma opinião pública interveniente e esclarecida <sup>464</sup>; sufrágio universal mas com valor ponderado dos votos, conforme a instrução, a profissão e a propriedade; delimitação clara das esferas privada e pública; divisão dos poderes e reforço da educação como estratégia para a participação das populações na discussão dos assuntos públicos e na construção de oposições esclarecidas (sem as quais não haverá nem debate político nem democracia nem liberdade nem progresso <sup>465</sup>), e para a selecção de dirigentes.

No campo democrático, deveremos a Mill a fundamentação das vantagens do pluralismo de opiniões, do conflito social e dos costumes, operada a partir do domínio epistemológico. Isto é, antecipando Karl Popper, Mill introduziu o método da falsificabilidade das concepções sociais, justamente a partir da necessidade da interacção das concepções concorrentes, passando, de imediato, para a fundamentação da expressão de concepções diferentes na prática política e para a igual valorização de cada concepção como expressão de um estilo e de um contexto de vida. O que lhe permitiu justificar, na sequência de Montesquieu, o relativismo dos valores e dos costumes, e construir uma cultura de abertura e respeito pela diferença.

---

<sup>461</sup> Inserem-se, nesta linha de democracia participativa, a representação proporcional das minorias no poder como estratégia de consciência e de defesa de interesses próprios e ainda como estratégias de: desenvolvimento pessoal e social, ampliação da liberdade e do progresso. Porque, segundo MILL, só um governo livre proporciona progresso ( Cf J.S. MILL, 1994, Cap II: 14-29).

<sup>462</sup> «No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general.» (MILL, 1994: 34).

<sup>463</sup> «Bástanos observar que cuando el poder reside exclusivamente en una clase ésta sacrifica a sus intereses a ciencia y conciencia de todas las demás. Sábese que, ausentes sus defensores naturales, el interés de las clases excluidas corre siempre el riesgo de ser olvidado o propuesto, y aunque se trate de tomarlo en consideración, nunca se le atiende como cuando se halla bajo la salvaguardia de las personas a quienes directamente afecta.» (MILL, 1994, *Del Gobierno Representativo*, Cap. III: 36).

<sup>464</sup> Veja-se J.S.MILL, *Tocqueville on Democracy in America*, citado por P. BOURETZ (1990: 27): «L'intérêt du peuple est de choisir pour ses gouvernants les êtres les plus instruits et les plus capables qu'il se puisse trouver, et, l'ayant fait, de leur permettre d'exercer leur instruction et leur capacité pour le bien du peuple avec le moins contrôle possible librement –aussi longtemps que c'est le bien du peuple et non quelque fin privée qu'ils poursuivent.»

<sup>465</sup> «(...) la participación de todas las clases en los beneficios de la libertad es en teoría la concepción perfecta del Gobierno libre. Desde el momento en que algunos, no importa quienes, son excluidos de esa participación, sus intereses quedan privados de las garantías concedidas a los de los otros, y, la vez están en condiciones más desfavorables para aplicar sus facultades a mejorar su estado y el estado de la comunidad, siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general.» (MILL, 1994: 37)

Ainda em consonância com o projecto democrático e com as ideias de B. Constant, Mill concebeu o Estado como grande educador e difusor da informação<sup>466</sup> para que a opinião pública se esclarecesse para a discussão, decisão e controle dos assuntos públicos e integrasse toda a sociedade, lutando, por isso, pela representação das minorias e pela igualdade social entre homens e mulheres .

E, também na sequência de Montesquieu, de Tocqueville e de Constant, Mill dará enorme importância ao comunitarismo e ao associativismo, neles fundamentando a necessidade da descentralização como base do desenvolvimento pessoal, social e cultural e da autonomia dos cidadãos mas, auxiliada por uma grande centralização da informação e da coordenação da mesma como salvaguarda do projecto colectivo<sup>467</sup>. Mill sabia que era necessário articular os vários interesses.

Em consequência, e na síntese de David HELD (1997: 116) a expressão Democracia Liberal designa um conjunto de concretizações do fenómeno democrático que pressupõem contribuição para a realização pessoal e social do ser humano, em inter-acção, ora competitiva ora solidária com os outros, e cujos traços teóricos são os seguintes:

- Estado como protector de direitos humanos essenciais e como garantedor do equilíbrio das liberdades;
- Soberania Popular, alicerçada na representação de todos os cidadãos, com recurso ao método proporcional;
- Estado-Nação constituído e reconhecido internacionalmente;
- Estado de Direito Democrático, constituído pelo concurso da pluralidade dos grupos organizados, e alicerçado numa Constituição estabelecadora dos deveres e direitos do Estado e dos cidadãos;
- participação na vida política como salvaguarda de interesses, como contribuinte para a criação de uma opinião pública informada e deliberativa;
- envolvimento activo dos cidadãos na vida pública como contribuinte para o desenvolvimento equilibrado das suas capacidades;
- Governo representativo, com possibilidade de alternância e alternativa, através de eleições periódicas;

<sup>466</sup> «Ce que l'État peut faire utilement, c'est de faire office de depositaire et diffuseur actif des expériences résultant de nombreux essais. Sa tâche est de permettre à tout expérimentateur de bénéficier des expériences d'autrui, au lieu de ne tolérer que les siennes.» (MILL, 1990, *De la Liberté*, 233).

<sup>467</sup> «Mais je crois que le principe pratique sur lequel repose notre salut, l'idéal à ne pas perdre de vue, le critère de jugement de tous les dispositifs inventés pour vaincre la difficulté, peut s'exprimer ainsi: la plus grande dissémination de pouvoir conciliable avec l'efficacité ; mais la plus grande centralisation possible de l'information et sa diffusion à partir du centre.» (MILL, 1990, *De la Liberté*, 239).

- divisão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial e, por isso, demarcação clara entre a função política e a função administrativo-burocrática;
- envolvimento dos cidadãos nas diferentes áreas da governação, seja através do voto seja através da extensão da participação ao governo local seja ainda em debates públicos;
- uma Sociedade Civil independente do Estado;
- uma economia de mercado competitiva;
- posse privada dos meios de produção económica, podendo também ser de base cooperativa privada;
- emancipação política das mulheres mas continuação da associação das mulheres aos trabalhos domésticos.

A simples análise dos sistemas político-institucionais dos diferentes Estados permitir-nos-ia hoje concluir que a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e a França não são democracias liberais pois não constituem os seus Parlamentos na base do princípio da representação proporcional mas sim de acordo com o sistema maioritário de representação, o qual obriga a excluir as minorias dos Parlamentos nacionais.

Por outro lado, é fácil identificar os países com uma forte tradição liberal pela existência de duas Câmaras de representação, ainda que com lógicas de corporativismo e de pluralismo de interesses distintos (Gertrude HIMMELFARB, 2000: 119): Grã-Bretanha, Alemanha, Estados Unidos, França e Espanha.

Em jeito de síntese valerá a pena citar Robert A. DAHL, 2000: 47-48, em *Democracia*, quanto aos critérios definidores da *democracia liberal pluralista*. São eles:

- participação efectiva,
- igualdade de voto;
- obtenção de informação esclarecida,
- exercício de controlo final sobre a agenda;
- inclusão de adultos.

O mesmo autor explica a páginas 99 a 115 da mesma obra que estes critérios obrigam à existência de seis instituições, a saber:

- Dirigentes eleitos pelo universo de todos os adultos,
- eleições livres, justas e frequentes,
- liberdade de expressão,
- fontes alternativas de informação,
- autonomia de associação,



- cidadania inclusiva.

Como vemos, o autor refere uma igualdade política e jurídica mas não uma igualdade económica, social, cultural, etc.. E, embora crie o conceito de igualdade intrínseca, tal conceito é um «juízo moral» pelo qual «devíamos tratar todos os

indivíduos como se possuíssem iguais direitos à vida, à liberdade, à felicidade e outros bens e interesses fundamentais.» (Robert A. DAHL, 2000: 78).

### 3.6. As revisões da Teoria Liberal da Democracia e da Participação

Como vimos na Secção 2 deste Capítulo, nos primeiros anos do Século XX, fruto da conjunção de factores como a crise internacional do Liberalismo Económico, a qual conduziria à Grande Depressão de 1929; a ultra-confiança no positivismo cientista; a teoria da evolução das espécies de Darwin e a emergência da teoria do super-homem, foram criadas condições para a contestação da teoria da Democracia liberal, enquanto veiculadora do poder dos indivíduos, individualmente considerados na construção da Soberania Nacional.

O Poder do indivíduo, enquanto átomo instituinte e constituinte da ordem social será, progressivamente substituído pelas massas ou por grupos organizados. E, interpelando Benjamin Constant, nem sequer se poderá dizer que esta substituição tenha sido menos má do que a atribuição de poder ao *povo*, de Rousseau, já que, em apenas 40 anos, produziram-se três totalitarismos (Comunismo Russo, Fascismo Italiano e Fascismo Alemão), dois autoritarismos (Portugal e Espanha) e duas guerras mundiais. É obra! Como escreveu Tzvetan TODOROV (2002: 19), O Século XVIII foi designado pelos historiadores como “o Século das Luzes”. Acabará o nosso por ser designado o “Século das Trevas”?».

Enunciámos nessa secção as fontes deste «roubo» da Democracia ao «*poder do povo*». Elas constituem-se em dois grandes movimentos teóricos: 1) a teoria elitista da democracia ou teoria competitiva entre elites pelo Poder ou teoria revisionista da Democracia, devida essencialmente a Max Weber (1916) e a Joseph Shumpeter (1942); e 2) a teoria poliárquica ou pluralista da democracia, concretizada numa sociedade de organizações (Corporações, Associações, Partidos) que competem entre si e com o Estado por vantagens, iniciada por Robert A. DAHL (1953).

Ambas estas teorias são classificadas como «*teorias revisionistas e teorias elitistas da democracia*» (G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 77) relativamente às *teorias clássicas* da democracia (dos Séculos XVIII e XIX. No entanto, continuam a inscrever-se dentro do paradigma ou modelo da democracia liberal.

### 3.6.1. A Teoria Elitista da Democracia

A teoria Elitista da Democracia é atribuída por David HELD (1997: 157) principalmente a Max WEBER (1864-1920) e a Joseph SHUMPETER (1883-1950), classificando-a como *elitismo competitivo e visão tecnocrática* <sup>468</sup>. Uma caracterização sumária desta teoria pode ser colhida em G. LAVAU e O. DUHAMEL (1985, II: 74-78), em Licínio LIMA (1992: 82-88; 1998: 89-96), em David HELD (1997: 157- 198) e em C. B. MACPHERSON (1977-2003: 102-120) <sup>469</sup>.

Weber e Joseph Shumpeter entendem que a aquilo a que SHUMPETER (1942- 1990: 329 – 354) chama «*Teoria Clássica da Democracia*», e que ele caracteriza como

«A filosofia da democracia elaborada no Século XVIII pode ser resumida na definição seguinte: o método democrático é a técnica institucional de gestão das decisões políticas que realiza o bem comum encarregando o próprio povo de fazer pender o prato da balança elegendo indivíduos que depois se reúnem para cumprir a sua vontade.» (SHUMPETER, 1990: 329-330),

já não se adequa a uma sociedade industrial, complexa, multifacetada e de grandes dimensões populacionais.

De seguida, Shumpeter procura contraditar os fundamentos desta teoria invocando essencialmente três argumentos:

- 1) a impossibilidade da prática da participação directa numa sociedade com aquelas características;

<sup>468</sup> «*Competitive Elitism and the Technocratic Vision*». HELD sumariza assim a sua caracterização desta teoria (HELD, 1997: 157): «Max WEBER (1864-1920) and Joseph SHUMPETER (1883-1950) (...), shared a conception of political life in which there was little scope for democratic participation and individual or collective development, and where whatever scope existed was subject to the threat of constant erosion by powerful social forces. Both thinkers believed that a high price was unavoidable attached to living in a modern, industrial society. Their work tend to affirm a very restrictive concept of democracy, envisaging democracy, at best, as a means of choosing decision-makers and curbing their excesses.»

<sup>469</sup> Mas Macpherson caracteriza este sub-modelo da democracia liberal como «modelo elitista pluralista de equilíbrio» (p. 103) porque «Es pluralista en el sentido de que parte del supuesto de que la sociedad a la que debe adaptar-se un sistema político denominado moderno es una sociedad plural, es decir, una sociedad formada por individuos, cada uno de los cuales se ve atraído en muchas direcciones por sus intereses, unas veces en compañía de un grupo de sus congéneres, otras veces en la de otros. Es elitista en la medida en que signa el papel principal en el proceso político a grupos de dirigentes que se escogen a si mismos. Es un modelo de equilibrio en el sentido de que presenta el proceso democrático como un sistema que mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de mercaderías políticas.»

- 2) a inexistência de um bem comum, como queriam Kant e Rousseau, e de um interesse geral como queriam os utilitaristas ingleses do Século XVIII que unisse o «povo» nas suas decisões e na sua acção; e
- 3) a inexistência de qualquer racionalidade objectiva e irrefutável na escolha das opções políticas, inaugurando a teoria sócio-organizacional da *racionalidade limitada*, comumente atribuída a James MARCH (1957 <sup>470</sup>).

Relativamente ao primeiro argumento, Shumpeter (1990: 353) concede que a democracia e a participação directa são possíveis em pequenas comunidades; que constitui o fundo patrimonial inicial da democracia na medida em que esta nasceu dessas duas práticas que ele considera republicanas e que, portanto, pode ser um ideal a perseguir em pequenas comunidades, organizações e associações (Shumpeter ainda não tinha acesso às novas tecnologias da comunicação para uma sociedade de interacção comunicativa). Porém, que a própria evolução dos EUA e da Suíça, «os países mais comunitaristas do mundo», foi no sentido da conciliação ou sobreposição das duas democracias. Por outro lado, Shumpeter, socorrendo-se do princípio da especialização técnica, funcional e profissional, inerente à organização burocrática, conforme Weber a havia teorizado, introduz a ideia da profissionalização e especialização da função política como critério para uma governação adequada a uma sociedade complexa e tecnológica.

Relativamente ao segundo argumento, Shumpeter (1990: 329-332) invoca a inexistência de um «bem comum» ou um «interesse geral» ou uma «vontade geral», conforme queriam Rousseau e os utilitaristas, e unificadoras da vontade e da racionalidade dos cidadãos porque, numa sociedade industrializada a própria confrontação entre patrões e sindicatos radica de imediato dois interesses e duas concepções de «bem», quanto mais numa sociedade de múltiplas organizações, associações e corporações. Shumpeter concede que isso seria difícil numa sociedade subordinada a um fundo moral comum mas que a sociedade democrática é secular, egoísta, individualista e interesseira.

Relativamente ao terceiro argumento, desenvolve toda uma argumentação no sentido de fundamentar a ideia de que as decisões, quer individuais quer em grupo, raramente têm em conta todas as variáveis que afectam o contexto da tomada de decisão e que, por isso, esta é, as mais das vezes, limitada no seus fundamentos e, até, pouco racional:

«(...) uma independência e uma qualidade racional (...) são perfeitamente irrealistas» (p. 334);

<sup>470</sup>

Ver o artigo de James G. MARCH. *Rationalité Limitée, Ambiguïté et Ingénierie des Choix*. In James G. MARCH, Coord., 1988, *Décisions et Organisations*.

«(...) o indivíduo está submetido à influência das suas experiências favoráveis e desfavoráveis (...). Ele está igualmente colocado sob a influência de motivações e interesses (...).» (p. 340);

«Repitamo-lo: a precisão e a racionalidade do pensamento e da acção não estão garantidas por esta familiaridade com os homens e as coisas, nem por este sentido das realidades e da responsabilidade.» (341).

Então, se não há condições para uma democracia presencial de participação directa e popular, o que é que é democracia? Shumpeter desenvolve então (SHUMPETER, 1990: 355-399) aquilo que ele designa «*uma teoria alternativa da democracia*» (p. 355), a qual será caracterizada como um governo indirecto do povo através de representantes seus numa assembleia deliberativa nacional e no Governo ou apenas na primeira e no Chefe do Governo, resultantes do concurso de grupos organizados – políticos ou não, mas essencialmente políticos, – que, de vez em quando, se apresentam ao eleitorado como voluntários para serem sujeitos ao veredicto dos eleitores <sup>471</sup>:

«Antes de mais, a democracia, segundo o ponto de vista por nós adoptado, não significa nem pode significar que o povo governe efectivamente em qualquer dos sentidos que têm sido atribuídos aos termos «povo» e «governar». Democracia significa somente que o povo pode aceitar ou rejeitar os homens que se propõem à governação. Mas como o povo poderia igualmente tomar tais decisões através de processos antidemocráticos, é necessário delimitar a nossa definição inserindo-lhe um critério suplementar que identifique o método democrático – a saber, o critério da livre concorrência entre os candidatos aos votos dos eleitores. Ora, um dos aspectos deste critério pode ser expresso dizendo que a democracia é o reino do po<sup>472</sup>lítico.». (SHUMPETER, 1990: 375).

Uma democracia de mercado numa sociedade de mercado, como sugeriu MACPHERSON (2003: 103-104), em que a governação é exercida por elites resultante de práticas selectivas no interior dos grupos organizados. Isto resulta do facto de a democracia política ter sido confiscada ao povo e encerrada em «ranchos», corporações ou «tribos», na imagem de Desmond Morris, onde se desenvolvem todos os processos e jogos de iniciação/ selecção/ eliminação de tais elites.

Vista à luz da teoria marxista, a teoria weber-shumpetereana das elites é um poderoso instrumento de protecção do poder dos partidos, das classes, das organizações e dos grupos dominantes. Como sugerem G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 77), ela é

<sup>471</sup> Shumpeter antecipa aqui a argumentação da falsificabilidade e da comprovabilidade da teoria «poppereana» da democracia.

<sup>472</sup> Nesta linha de confiscação da democracia, valerá a pena referir a pequena mas sugestiva obra de André BELLON e Anne-Cécile ROBERT, 2001, *La Démocratie Confisqué – Un totalitarisme Tranquille*, cujo tema de fundo é a preocupação com «les fantasmagories chatoyantes de la démocratie mise en scène plutôt qu'en acte, n'y aurait-il pas le sourd triomphe d'une nouvelle figure de totalitarisme, «tranquille», celui-là, c'est-à-dire, sans violence manifeste, et même accompagné des musiques d'aéroport ou de supermarché ?.» (BELLON e ROBERT, 2001: 8).

«a proposta de um conservador liberal preocupado com preservar, acima de tudo, os privilégios das elites políticas tradicionais e, talvez ainda mais, dos altos funcionários (...) acreditando no esgotamento do capitalismo face ao progresso inevitável de uma certa forma de socialismo (...) tentava desesperadamente, fundando um novo método democrático sobre bases realistas, preservar no socialismo do futuro um “método democrático”.

### 3.6.2. A teoria pluralista ou poliárquica da Democracia

A teoria pluralista da democracia desenvolveu-se nos EUA, ao longo da década de 50 do Século XX, a partir dos trabalhos pioneiros de D. B. TRUMAN (1951), e de Robert A. DAHL (1956 e 1957)<sup>473</sup>. No entanto, a referência inicial, para esta teoria é a de Arthur BENTLEY (1908), Segundo G. Lavau e O. Duhamel, 1985: 78). Um outro teórico da teoria pluralista é Seymour LIPSET (1960)<sup>474</sup>.

Segundo esta teoria, tal como a formularam Truman e Dahl, a sociedade é composta por diferentes grupos de interesses, de pensamento, de organização, de associação, sindicatos, partidos, que dividem e lutam pela capacidade de influência social e política e que concorrem entre si tanto para a formação da vontade e das políticas das elites dirigentes como para o equilíbrio de poderes na sociedade. A imagem da «*democracia como equilíbrio*», de Macpherson, antes referida, caracteriza esta dinâmica de mercado económico, social e político aberto, a que

<sup>473</sup> Philip RESNICK, 1992: 251, cita outros autores como contribuintes para esta teoria: B. R. BERELSON (1954), Seymour LIPSET (1960), William Kornhauser (1959), Giovanni SARTORI (1962) e os membros da Comissão Trilateral (Estados Unidos, Europa e Japão) para o estudo das condições do desenvolvimento da democracia, constituída por Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki (1975). Cf também para esta Comissão G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 87-88).

<sup>474</sup> Elencamos o título das obras destes autores: Arthur BENTLEY, 1908, *The Process of Government*; David B. TRUMAN, 1951, *The Governmental Process*, New Ypirk, Alfred A. Knopf. Robert DAHL : 1956, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press; 1957, *The Concept of Power*, in *Behavioural Science*(2,3) ; 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press; 1971: *Polyarchy: Participation and Oposition* ale University Press; 1978, *Pluralism Revisited*, in *Comparative Politics*(10,2); 1985, *A Preface to Economic Democracy*, Cambridge: Polity Press; 1989, *Democracy and its Critics*, Yale University Press; 1999, *On Democracy*, Yale University Press, trad. Portuguesa, 2000, *Democracia*, Lisboa, Temas e Debates. Seymour LIPSET, 1963, *Political Man*, New York, Doubleday, Trad Francesa, 1964, *L'Homme et la Politique*, Paris, Ed. Seuil

Dahl chamou *Poliarquia* ou «governo democrático em larga escala do estado-Nação ou do país» (DAHL, 2000: 108).

Esta organização poliárquica exige, segundo DAHL, (idem, ibidem), as seis instituições exigidas como critério para que uma sociedade e um país possam ser considerados uma democracia: representantes eleitos, eleições frequentes, livres e justas, liberdade de expressão, informação alternativa e plural à do Poder, autonomia associativa e cidadania inclusiva.

Por outro lado, na perspectiva de DAHL (Idem: 135), uma democracia poliárquica não é apenas económica, social e política, ela tem de ser também administrativa. Por isso, as formas de comunitarismo, de associativismo e de descentralização devem ser várias e diversas.

O optimismo de DAHL relativamente à democracia como equilíbrio fê-lo menosprezar os processos de competição, de concorrência, de monopolização e de «negociações entre as *elites* políticas e as *elites* burocráticas» <sup>475</sup> (DAHL, 2000: 131), dentro do conceito de opacidade e secretismo da democracia burocrática de controlo do poder <sup>476</sup> porque

«Em princípio, a negociação entre *elites* tem lugar dentro dos limites estabelecidos através das instituições e dos processos democráticos. Mas, esses limites são, por vezes, amplos, a participação e o controlo populares nem sempre são fortes, e as *elites* políticas e burocráticas são muito discretas. Apesar dos limites ao controlo popular, as *elites*, nos países democráticos não são despóticas, não estão fora de controlo. Muito longe disso. Eleições periódicas obrigam-nas a manter um olhar atento na opinião pública. Além disso, à medida que chegam às decisões, as *elites* políticas e burocráticas influenciam-se mutuamente e vigiam-se umas às outras. A negociação entre *elites* tem o seu sistema próprio de verificação e equilíbrio mútuos.» (DAHL, 2000: 131).

Assim, Mancur Olson (1965) classificará como «ingenuidade» por parte dos defensores da teoria pluralista a crença de que ela proporcionaria pacificação social, equilíbrio de poderes, partilha de informação e controlo dos sistemas político e administrativo públicos, perspectivando antes a prevalência da luta entre interesses, elites e poderes.

<sup>475</sup> Itálicos do autor ou do tradutor.

<sup>476</sup> Para uma visão dos «horrores» do secretismo ver Oswald Le WINTER (2002), *Democracia e Secretismo*. O autor classifica o secretismo em: de segurança nacional, político e burocrático. (pp. 234 -246).

### 3.7. A Democracia Liberal-Social

A organização pluralista da democracia adaptou-se bem à evolução social dos países ocidentais, ao longo do terceiro quartel do Século XX. Este período (1950-1975) assistiu à integração das democracias liberal, pluralista e liberal-social e, depois, de 1975, começou a proliferar o Neoliberalismo. No caso português, iniciou-se a construção do Estado Social em 1964, com a Lei de Bases da Segurança Social, ainda no período do Estado Novo (1930 – 1974) e, por isso, o período de amadurecimento do Estado Social conviveu em parte com manifestações neoliberais, a partir de 1982<sup>477</sup>, as quais seriam evidentes, a partir de 1989.

Apesar das diferentes perspectivas «revisionistas», a Democracia Liberal sobreviveu à primeira metade do Século XX e transformou-se, sob a forma de Democracia Liberal-Social (1950 - 1975, identificada como Estado Social ou Estado de Bem-Estar, num motor de promoção de progresso económico, social, cultural em geral, e educacional, em particular, de redução das desigualdades sociais e culturais, no mundo Ocidental, no Japão, na Coreia do Sul, na Nova Zelândia e na Austrália.

Fran REQUEJO COLL (1994: 130 – 140) estabelece três períodos na estruturação do Estado Social: 1) entre 1871 e 1930, caracterizado pela regulamentação do trabalho, pela da segurança no mesmo e pela emergência dos sistemas de protecção mutualistas e da criação de sistemas de pagamentos de reforma; 2) o período de 1930 a 1950, marcado, pela influência do «keynesianismo», incrementador de sistemas de despesa pública<sup>478</sup> como processo de aceleração do desenvolvimento económico e da implementação, por parte do Estado de sectores produtivos fundamentais, sobretudo face à incapacidade da sociedade civil em os criar e suportar; e, 3) o período de 1950 a 1975, caracterizado pela expansão, em larga escala, dos sistemas públicos de saúde, de educação, de assistência social e de apoio ao desenvolvimento em geral.

Entre 1950 e 1975, pelo menos, fortaleceu-se a relação entre o trinómio liberdade/igualdade/participação nos benefícios dos sistema público mas os gérmes da crise do Estado Social, a partir do início dos anos 80, começaram a emergir nos anos 60, associados à própria natureza organizativa do processo

<sup>477</sup> Almerindo AFONSO falará de uma conexão tardia à ideologia neoliberal como tardia foi a conexão ao Estado Social. Cf Almerindo AFONSO, 1995, *O Novo Modelo de Gestão das Escolas e a Conexão Tardia à Ideologia NeoLiberal*.

<sup>478</sup> O mesmo autor (REQUEJO COLL (1994: 134) refere que, entre 1950 e 1970, a percentagem de despesa pública face ao PIB, nos países democráticos, passou de 20/30% para 40/50%, 50% dos quais em gastos sociais.

produtivo, o qual reclamava racionalização, eficiência, flexibilidade, qualidade, «menos estado».

A partir dos anos 80, assistimos à reconceptualização do Estado Social, rebaptizado de «*Estado Pós-liberal de Bem-Estar*» (MUÑOZ de BUSTILLO, 1989), em que a expressão «*mais mercado*» significou, pelo menos a partir dos anos 90, «*menos Estado*».

O «*ataque*» neoliberal ao intervencionismo estatal a partir do início dos anos 70 do Século XX fez-se por uma análise crítica do modelo organizativo do Estado Social.

Tal análise evidenciou três fenómenos distintos: 1) processos de burocratização e de tecnificação das decisões políticas e da administração pública; 2) o fenómeno neocorporatista ou neocorporativista <sup>479</sup> e 3), as alterações no seio dos partidos políticos.

O aumento da burocratização da administração pública foi consequência do processo de criação de estruturas e de serviços através dos quais o Estado pôde propiciar aos cidadãos a participação (*tomada aqui como extensão*) nos benefícios sociais. Tal participação teve ainda de ser regulamentada nos seus conteúdos substantivos e nos seus processos, pelo que o volume de regras conferindo direitos e limitações, condições de acesso, articulação entre serviços, etc., produziu imensa entropia, iludindo inevitavelmente todo o processo de participação política, agora visto como tomada de decisões e controlo da execução destas.

Além disso, o fornecimento de bens e serviços públicos gerou agremiação de interesses em torno da sua obtenção, desde os próprios interesses da Administração Pública, ao interesse de colectividades de interesse público, outras de interesse privado, sindicatos, partidos políticos, etc., pressionando os governos para a negociação e para a concertação mas também para a chantagem (Jean-Claude THOENING, 1985: 12- 33). Nestes termos, a negociação e a concertação apenas se transformaram em vias para tornar mais fácil a realização dos objectivos mas não a autonomia do Estado face à Sociedade Civil (Mancur OLSON, 1986: 14-16). Do ponto de vista de uma lógica liberal e do poder popular, tal até se afigurava conveniente. O problema era a natureza e a origem dos recursos das políticas públicas. É que a mesma Sociedade Civil que queria benefícios, pugnava também para pagar baixos impostos.

Esta realidade implicou uma lógica de precarização da capacidade de decisão das elites governamentais e administrativas, confrontadas com dilemas

<sup>479</sup> SCHMITTER, Phillippe C. (1975), Howard J. WIARDA (1977) e S. GINER e M. PEREZ YRUELA (1985), utilizam esta expressão para distinguir esta tendência do corporativismo tradicional.



de racionalidade instrumental ou funcional, entre meios e fins, conduzindo a soluções parciais ou provisórias (Jurgen HABERMAS, 1973: 49-59).

A crise do Estado Liberal-Social agudizou-se com as guerras Israelo-Árabes de 1967 e de 1973 e a consequente crise petrolífera de 1973, lançando o Ocidente na maior crise económica desde a II Guerra Mundial, e consolidaram a introdução nos discursos político e gestor, dos conceitos de eficiência, modernização, optimização, flexibilidade, gestão por projectos, missão da empresa, planificação rigorosa de fins, meios, processos, controlo e resultados, racionalidade tecnocrática, capacidade de aprendizagem para abordar situações de mudança, qualidade, tudo critérios gerencialistas na gestão das burocracias públicas (Ferran Requejo COLL, 144 – 150), não escapando o discurso educacional a estes parâmetros (Carlos Alberto TORRES, 2001), embora, em Portugal, este discurso tenha sido mais tardio, com início em 1989 (cf. Almerindo AFONSO, Licínio LIMA, Carlos ESTÊVÃO <sup>480</sup>, José M BÓIA (2003).

480

Pela sua quantidade dedicamos esta nota aos trabalhos de Almerindo AFONSO, Licínio LIMA e Carlos ESTÊVÃO, a este respeito.

De AFONSO, Almerindo J.: *O Novo Modelo de Gestão das Escolas e a Conexão Tardia à Ideologia NeoLiberal*, Revista Portuguesa de Educação, Vol 8, nº 1, 1995, pp.73-86, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho; *O Neoliberalismo Educacional Mitigado Numa Década de Governação Social-Democrata*, in Revista Portuguesa de Educação, Vol 10, nº 2 (1997), pp. 103-138; *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Edições CEEP, 1998. Tese de Doutoramento; *A Redefinição do Papel do Estado e as Políticas Educativas – Elementos Para Pensar a Transição*. In Sociologia, Problemas e Práticas, nº 37, 2001, pp. 33-48.

De LIMA, Licínio C. V.: *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia, 1992.; *Modernização, Racionalização e Optimização - Perspectivas Neotayloristas na Organização e Administração da Educação*. Cadernos de Ciências Sociais, nº 14 (Janeiro de 1994), pp. 119-139; *Reformar a Administração Escolar. a Recentralização por Controlo Remoto e a autonomia como Delegação Política*, Revista Portuguesa de Educação, Vol 8, nº 1, 1995, pp.57-72, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho; *Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática. Para uma Crítica do Gerencialismo e de Uma Educação Contábil*, in INOVAÇÃO, Vol 9, nº 3, 1996, pp.283-288; *O Paradigma da Educação Contábil - Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas*. no Ensino Superior em Portugal. Revista Brasileira de Educação, nº 4 /Jan/Fev/Mar/Abr. 97, pp 43-59; *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*, 2ª Edição, Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998

De LIMA, Licínio C. V. em conjunto com Almerindo J. AFONSO: *The Promised Land. School Autonomy, Evaluation and Curriculum Decision Making in Portugal*, in Educational Review, Vol. 47, nº 2 (1995), pp. 165-172; *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.

De ESTÊVÃO, Carlos V.: *O Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas Portuguesas – A Mitologia Racionalizadora de uma Forma Organizacional Alternativa*. In REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO, 1995,8 (1), 87-88. Braga, Universidade do Minho, IEP; *Uma Abordagem Neo-Institucional da escola como Organização. A Propósito do Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas Portuguesas*. In ESTRELA, Albano; João BARROSO e Júlia FERREIRA (Editores). *A Escola- Um Objecto de Estudo – L'École – Un Object d'Étude*. Actas do V Colóquio Internacional de l'AIPELF/AFIRSE – 17 a 19 Novembro de 1994, pp.435-445. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 1995; *Políticas de Privatização e Educação*, in Educação, Sociedade, Culturas, nº 9, 1998, pp- 69-94; *A Privatização da Qualidade na Educação e as Suas Privações*, in Sociologia - Problemas e Práticas, nº 27, 1998, 117-127; *Práticas de Interação Institucional das Organizações Educativas com os seus Meios*, in Revista de Educação, Vol VII, nº 1, 1998, pp. 65-73, Lisboa, Departamento de Educação da Faculdade

Esta constituição teórica do neoliberalismo foi contrabalançada com a «retoricização» de tentativas de vinculação da racionalidade técnica à racionalidade ética, reforçando-se a defesa dos direitos sociais adquiridos, o respeito pela integração das minorias e a defesa de um processo desenvolvimental ancorado no equilíbrio sócio-ambiental.

No entanto, a realidade da força do «assalto» neoliberal foi de tal modo forte que produziu efeitos perversos. Com efeito, a lógica da defesa da acção racional, da racionalidade técnica e instrumental das decisões, contra a racionalidade ética, foi levada ao extremo, despolitizando os assuntos públicos e ocultando os processos de organização e de tomada de decisões, sob o argumento de que estas são matéria reservada aos técnicos e aos especialistas, e limitando assim o espaço de decisão e de controlo públicos do poder popular, bem como da sua formação. Ao mesmo tempo que se invocavam valores éticos para legitimar estas decisões (BLONDEL, 1982).

Este movimento constituiu um forte ataque à democracia participativa, como pode deduzir-se das palavras de Ferran REQUEJO COLL (1994:

«Apelar, simplesmente, a critérios de democratização “popular” ou “radical”, associados, de facto, geralmente, à concepção pré-liberal da democracia política em nome de racionalidades “éticas” ou “substantivas”, frente à “unidimensionalidade tecnocrática” implica mais riscos que vantagens para a realização efectiva dos mesmos valores éticos (liberdade, igualdade, participação, etc.) que dizem defender os representantes “críticos”. Uma coisa é reconhecer a ambivalência e os riscos das atitudes e práticas tecnocráticas usuais, e outra o tentar denegrir estas em favor de sistemas institucionais e decisoriais que só na mente dos seus partidários, mostraram uma potencialidade alternativa.».

O fenómeno neocorporativista pode ser interpretado como consequência das transformações do Estado, nos anos 50 a 80 do Século XX (Claus OFFE, 1988; Phillippe SCHMITTER, 1988), designadamente: do aumento do número e da complexidade dos interesses sociais; da formação e canalização destes interesses através de organizações variadas; e de práticas de negociação e de concertação social (Fran REQUEJO COLL, 1986: 151-152).

Estas novas organizações, variadas, de carácter e de poder diversos, parecem constituir uma alternativa aos modelos de democracia parlamentar, assentes na representação partidária e interclassista, e uma forma de democracia alternativa à teoria da democracia pluralista, assente na competição entre grupos económico-sócio-culturais (H. CLEGG, 1985), ainda que os processos que lhes

subjazem possam ser interpretados como uma reformulação do direito liberal de associação.

Nestes termos, o neocorporativismo tem permitido e favorecido a apropriação do Estado, por parte de organizações de interesses em competição, Estado que, muitas vezes, cede aos interesses dessas organizações mais poderosas, quase monopolistas da representação de determinados sectores, empresariais ou profissionais, perdendo de vista o processo de dinamização da intervenção dos cidadãos na vida política, económica e social e a prossecução do interesse geral ou bem público, confundido, ocultado ou manipulado pelo interesse de uma ou mais organizações. Outras vezes, é o próprio Estado a socorrer-se do apoio dessas organizações para implementar determinadas medidas, pela legitimação que o apoio de determinadas organizações proporciona.

Tendo, portanto, constituído uma diminuição do poder do Estado, enquanto entidade detentora do poder de domínio, o neocorporativismo aumentou a opacidade da discussão pública, retirando aos cidadãos a capacidade de intervenção, negada, muitas vezes, em nome da especialização profissional e das racionalidades técnica e científica, e despolitizando toda a discussão pública.

Nesta linha, práticas político-administrativas de concessão de autonomia a determinadas organizações, com base na sua propalada especificidade científico-profissional, mais podem não ser que processos de ocultação de critérios de decisão à revelia do interesse geral ou da coordenação entre interesses em confronto, espartilhando o Estado e a Administração, compartimentada até à balcanização e descoordenação total.

Este cenário de desvio à ética do serviço público e do interesse geral parece agravar-se, quando, com base em tais especificidade e competência científico-profissionais, a autonomia de tais organizações é confiada, em processos de democracia interna duvidosa, aos interesses internos dos seus agentes, sem regulação externa que salvaguarde princípios de justiça e equidade. Os resultados destes processos permitem hipotetizar perdas de qualidade científico-profissional e fortes dúvidas de violações à ética democrática e, sobretudo, ao princípio da igualdade.

No que respeita aos Partidos Políticos, as alterações na natureza da sua organização e da sua acção e na relação de ambas com o Estado permitem classificar os Estados Liberais actuais como *Estados de Partido* (Garcia PELAYO, 1986; Henrique FERREIRA, 2003a e 2003b). Portanto, o caminho percorrido pelos Partidos Políticos até aos anos 80 do Século XX, é o da aquisição do estatuto de parceiros centrais na decisão das políticas do Estado,

estatuto que sempre lhes havia sido negado pelas perspectivas liberal clássica e radical democrática, até ao fim da I Guerra Mundial, sendo o seu reconhecimento pleno, neste estatuto de representantes-aglutinadores da Sociedade Civil, posterior à II Guerra Mundial.

Inclusive, o desenvolvimento do Estado Providência (1871 – 1930) e, depois, do Estado Social (1930 – 1975), sobretudo na Alemanha de Bismarck e na França «terceiro-napoleónica» está muito mais ligado às monarquias constitucionais e a um conceito de solidariedade e de reciprocidade orgânicas do que a um conceito de cisão grupal do todo social, implícito na divisão da sociedade em organizações partidárias. Compreende-se assim que as monarquias constitucionais alemã e francesa tenham rejeitado a primazia do indivíduo sobre a sociedade, instituindo antes o princípio aristotélico-rousseauneano de que só se é indivíduo enquanto membro activo e integrado na sociedade (Louis DUMONT, 1987), obrigando-se ao desenvolvimento de mecanismos de protecção, de inclusão e de garantia da cidadania.

Assim, a autonomia e o reconhecimento dos partidos será um fenómeno correlativo ao desenvolvimento do Estado Liberal-Social, a partir dos anos 30 do Século XX. Porém, tal como já haviam demonstrado Moisei OSTROGORSKI (1893, 1912 <sup>481</sup>) e Robert MICHELS (1910, 1924, 2001 <sup>482</sup>), os Partidos Políticos, à medida que são reconhecidos e instituídos como porta-vozes privilegiados das diferentes tendências da Sociedade Civil, centralizam-se e burocratizam-se, diminuindo neles os processos de democracia directa e informal, em favor de processos de democracia elitista, indirecta e formal-orgânica. REQUEJO COLL (1994: 165), citando PANEBIANCO (1982) interpreta este fenómeno como resultante da necessária unidade interna dos Partidos na acção e representação políticas, produzindo-se, contraditoriamente, um processo de centralização e burocratização, através de mecanismos de eleição, de representação democrática e de endeusamento /carismatização dos líderes.

As anteriores funções sociais dos Partidos de Massas, no início do Século XX, - socialização política, escolas próprias, educação física, associativismo cultural e desportivo, imprensa diária do Partido –, cujo modelo principal seria o da Social-Democracia alemã, perderam-se, em grande parte, face à disseminação da imprensa e face à assunção de tais funções pelo Estado, através da Escola,

---

<sup>481</sup> Para uma introdução ao pensamento de Mosei Ostrogorski, ver Sandra Rodrigues BALÃO (2001). *A Fórmula do Poder – Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no Pensamento de Mosei Ostrogorski*.

<sup>482</sup> Do mesmo modo, para uma introdução ao pensamento de Robert Michels, ver Conceição Pequeto TEIXEIRA (2000). *Robert Michels e a Política da Democracia*. Lisboa: Universidade técnica: Instituto Superior de Ciência Sociais e Políticas

através da televisão e através do proporcionar de variadas actividades nos períodos de ócio.

Enquanto novos representantes de interesses, os Partidos Políticos passaram, ao longo do período 1930 – 1980, a Partidos-Poder e a Partidos-Administração, geradores e gestores de interesses e de clientelas, cuja missão essencial é agora a gestão eleitoral dos acontecimentos com vista ou à conservação ou à conquista do Poder Legislativo-Governativo.

Algumas das principais consequências destas mudanças resultaram em:

- a) ameaças à separação de poderes pois que a maioria constituída pelo Partido-Poder passou a controlar o Parlamento e o Governo e este passa a ser vigiado/censurado apenas pela(s) minoria(s) da(s) Oposição(ões);
- b) inversão do papel dos Deputados Nacionais que, de representantes livres do Povo eleitor passaram a delegados políticos do Partido pelo qual foram eleitos e subordinados a um mandato imperativo desse Partido;
- c) a tendência totalitária dos Partidos, tentando controlar a Comunicação Social e a gestão das clientelas da Administração Pública e da extensão desta à Sociedade Civil;
- d) a tendência à anulação dos regionalismos e dos comunitarismos originários (medievais e liberais) pois que, sendo o Partido um partido nacional, tende a unificar o todo nacional, sobretudo os estados Federados, para estender o seu totalitarismo através da regionalização e da descentralização administrativas, pelas quais conseguem controlar a designação dos candidatos, futuros eleitos.

Face a este pan-partidismo, seríamos tentados a antever o fim das democracias, da liberdade e da participação, substituídas por uma nova forma de totalitarismo – o totalitarismo partidário, tentado, imensas vezes, a integrar a Sociedade Civil no Estado.

Mas as imagens da luta de contrários, desde Heraclito, à geração dos opostos, de Hegel e de Marx, estiveram presentes, sempre, no devir histórico. Pelo menos como tentativas de resistência e de reivindicação da multidimensionalidade da autonomia do espaço público, as revoltas estudantis de 1968, em geral da década de 60, abriram caminho para novas formas de radicalismo democrático, de afirmação da individualidade e de demonstração dos benefícios da participação e da democracia participativa.

### **3.8. A Democracia Participativa / Deliberativa e Social**

O movimento a favor da democracia participativa / deliberativa ou democracia como participação, também «democracia radical» (Jurgen HABERMAS (1987), Andrew. WEYWOOD (1992), Anthony GIDDENS (1993), João A. SANTOS (1998) e Licínio LIMA (2000), com início em 1962<sup>483</sup>, e inspirado na democracia ateniense<sup>484</sup>, em Jean-Jacques Rousseau, em Thomas JEFFERSON, em BLANQUI e em Karl MARX, enquadra-se no âmbito do conceito de «Nova Esquerda» e constituiu uma reacção intelectual, política, social e educacional contra a elitização da democracia liberal ou constitucional ou representativa (Carole PATEMAN, 1970: 1-2; C. B. MACPHERSON, 2003: 120)<sup>485</sup>. Constituiu-se como alternativa ao aperfeiçoamento do modelo poliárquico de Robert Dahl (G. LAVAU e O. DUHAMEL, 1985: 81; David HELD, 1997: 299), o qual, com a sua defesa do pluralismo poliárquico e autonomista, abriu as portas ao neoliberalismo sob a forma daquilo que Held designa por teoria da democracia como «*Autonomia Democrática*» (David HELD, 1997: 295-334).

O movimento da democracia participativa constituiu também uma reacção e um protesto contra a formalização da democracia representativa, modelo em que a participação estava reduzida à eleição de membros de órgãos nacionais, regionais, municipais ou locais – conforme a maior ou menor descentralização do país em causa e para a qual os cidadãos concorriam apenas votando, de vez em quando -, a manifestações, a greves e a expressões de opinião nos órgãos de comunicação social.

Por outro lado, e como afirma Samuel EISENSTADT (2000: 6), a concepção constitucional, elitista e representativa de democracia

«(...)», mesmo que reconheça o facto de que os regimes constitucionais democráticos modernos se desenvolverem historicamente em estreita

<sup>483</sup> Philip RESNICK (1992: 251) situa-o no momento em que «les membres de la *Students for a Democratic Society* revendiquèrent une démocratie plus participative en 1962, dans le manifeste de Port Huron.», nos Estados Unidos da América.

<sup>484</sup> Anthony GIDDENS (1997: 341) reserva para a democracia directa dos Gregos o epíteto de democracia participativa (*participatory democracy*). Diz o autor: «In participatory democracy (or direct democracy), decisions are made communally by those affected by them. This was the original type of democracy practised in ancient Greece.». Isto não significa que, na opinião do autor, alguns aspectos da *participatory democracy* não sejam passíveis de ser postos em marcha, tais como a eleição dos Governantes e o referendo. Igual posição veicula Philip RESNICK, *Des Sans-culottes à la Démocratie Participative*, in Gérard BOISMENU; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992): *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris, L'Harmattan e Presses Universitaires de Montréal, pp. 257-258.

<sup>485</sup> Referiremos ainda alguns autores ou obras não apresentados no texto e que, pelo seu activismo em favor da democracia participativa, devem ser mencionados. São eles: Carole PATEMAN (1983 e 1988) Philip RESNICK (1984); Robert DAHL (1985); John KEANE (1988); Amy GUTMAN (1988); aparecendo aqui Carole Pateman agora como arauta do movimento feminista. Sobre este movimento, veja-se ainda, Mike BURKE, 1998).

relação com as concepções liberais do indivíduo e da liberdade, não equaciona necessariamente a democracia com quaisquer valores específicos (...).».

Ora, a concepção de democracia como participação surge, desde o início, associada à defesa de valores (J. G. CANOTILHO, 1993: 409-411); Víctor PÉREZ DÍAZ, 1997: 17-18; Licínio LIMA, 1998: 90 e 2000: 31-38); A. ARBLASTER, 2004: 104), distinguindo-se do pluralismo poliárquico e da democracia como autonomia justamente por estabelecer limites de fruição da liberdade individual para que todos possam ser igualmente livres (David HELD, 1997: 297). Assim, não será possível descontextualizar a teoria da democracia como participação do movimento ideológico da «*Nova Esquerda*», sobretudo da sua discussão sobre a produção de desigualdades sociais pela democracia liberal e pelo capitalismo, e da defesa de uma maior intervenção cidadã na formulação das políticas públicas, justamente para tentar construir mais igualdade política e social.

Ou seja, procurar estender a democratização da democracia a todas as esferas e dimensões do Estado e da Sociedade Civil (Licínio LIMA, 1998: 97)). Daí que as duas grandes concepções da democracia como participação, - autodeterminação individual e social e realização da sociedade socialista, democratizando a sociedade pela transformação das relações de poder (J. G. CANOTILHO, 1993: 411) -, se apresentem como um ideário da «*Nova Esquerda*», procurando um carácter ético, educacional (Philip RESNICK, 1992: 25) e mobilizador para a participação quando ela, na sua génese (na transição do Século XVIII para o XVIII, com Emmanuel SYEYÈS e com Benjamins CONSTANT), se apresentou como um tópico liberal de defesa ou de protecção de interesses e de poder.

Do conjunto de valores do movimento da democracia participativa destacar-se-ão:

- a) a experiência da cidadania, ligada ao exercício da vivência social e política, e ao confronto e conciliação do interesse individual com o bem comum, ideias com origem em J-J- ROUSSEAU e em John Stuart MILL, e reforçadas, em 1971, por John RAWLS, com o seu *Theory of Justice*;
- b) o contributo da participação e da democracia para a formação da pessoa, na esteira de Karl Marx (1844), de John Stuart Mill (1859) e das teorias educacionais valorizadoras da experiência e da interacção entre o sujeito, os outros sujeitos e o respectivo meio, entre as quais será justo destacar os contributos da vivência democrática em situação escolar, estudados por John Dewey (1916), o estudo do comportamento dos alunos sob a orientação de diferentes tipos de liderança (R. WHITE e R. LIPPIT,

1939), o método natural, de Célestin FREINET (1965), a dialéctica da acção e do conhecimento e do processo de socialização, de PIAGET, o método indutivo, de Hilda TABA (1960) e a interacção sócio-pedagógica como processo de conscientização e de libertação, de Paulo FREIRE (1965)<sup>486</sup>;

- c) a valorização da integração comunitária dos indivíduos, através de processos de deliberação e de realização conjunta, tanto como factores de socialização como factores de formação e desenvolvimento pessoal como ainda factores de afirmação de identidade sócio-comunitária face aos Poderes externos, aspectos realçados por De Tocqueville no seu estudo sobre a *Democracia na América* (1835e 1840);
- d) a associação ao conceito de democracia política de dimensões até então consideradas não políticas tais como democracia económica, democracia social, democracia cultural, discriminação positiva, mecanismos de diferenciação do acesso e da realização conforme as necessidades pessoais, igualdade formal e real, descentralização, autonomia, participação, comunitarismo, deliberação, as quais passarão a fazer parte do próprio conceito de democracia participativa e, por isso mesmo, deliberativa e social (Licínio LIMA, 1998, 96-104; J.G. CANOTILHO, 1993: 409-411; A. ARBLASTER, 2004: 102 - 105);
- e) o contributo da participação para a tomada de decisões, fosse a que nível político e organizacional fosse, que tivessem em conta as necessidades e interesses e o interesse geral da comunidade, o qual seria sempre estabelecido pela maior participação possível dos cidadãos;
- f) o contributo da participação para a correcta implementação das políticas adoptadas o que conduziu à reivindicação e realização de processos de cooperativismo, de auto-gestão e de co-gestão;
- g) o contributo da participação para o controlo dos objectivos formulados, através do desenvolvimento de esquemas de avaliação da realização e dos resultados alcançados;
- h) a crença no contributo da participação para o activismo cívico, para a desburocratização, para a eficiência e qualidade e para a descentralização do Estado e da Administração em geral (Jane MANSBRIDGE, 1983: 21; Philippe HERMEL, 1988).

---

486

Para uma sistematização da relação entre educação e participação, deverão citar-se ainda: George KNELLER (1970), Louis NOT (1991); Yves BERTRAND (1991).



Idealmente, a democracia participativa/ deliberativa tende a ser identificada com participação directa, activa e contínua<sup>487</sup>, no processo político e comunitário (Licínio LIMA, 1998: 97), nos termos em que Rousseau e Jefferson a previram (Philip RESNICK, 1992: 245-261; Licínio LIMA, 1998: 96), Albert WHEALE, 1999: 90-95; Samuel EISENSTADT, 2000: 7-8). Philip RESNICK (1992: 246) classifica –a como *participação «seccionária»* não só por Rousseau e Jefferson a terem previsto para pequenas comunidades<sup>488</sup> mas também porque, segundo Rousseau, era possível colher o pensamento de toda a população de um país acerca de um qualquer assunto, a partir de secções de voto comunitárias e sectoriais.

<sup>487</sup> Philip RESNICK (1992: 248), sintetizando André SOUBOUL, 1958, em *Les Sans-culottes parisiens en L'na II. Mouvement Populaire et gouvernement révolutionnaire, 1793- 1794*, Paris, Livraria Claveuil, põe em evidência a experiência da democracia directa e a caracterização da democracia seccionária pelos próprios «sans-culottes»: «C'est durant la Révolution française, (...) que l'esprit de la démocratie directe fit sa réapparition. L'idée de la souveraineté populaire, liée à l'abolition de l'absolutisme monarchique, ouvrit la porte à une conception de plus en plus large du peuple. Et malgré la tentative jusqu'en 1791 de continuer de distinguer citoyenneté active et passive -les revenus servant de critère de distinction -on se dirigea avec la constitution de 1793 vers une notion de suffrage universel masculin (Constitution de 1793, article 4). Au même moment, ceux qui avaient participé aux événements mouvementés de la Révolution -le retour du roi de Varennes. l'insurrection de la Commune, l'irruption à la Convention nationale -, c'est-à-dire le peuple parisien, en particulier les sans-culottes, commencèrent à faire avancer leur propre conception de la démocratie. Ils remirent en question le principe représentatif pour exiger à sa place un contrôle continu de la base. La démocratie sectionnaire peut se résumer ainsi:

- 1) Les députés peuvent proposer des lois; 1e peuple seul, se réunissant en assemblées souveraines, peut les dicter.
- 2) Le peuple a le droit de faire contrôler l'activité de ses députés et de les faire révoquer. Le principe de l'inviolabilité des députés fut un privilège odieux qui masqua la perfidie de mandataires corrompus.
- 3) Les assemblées primaires des sections doivent se réunir de façon permanente (chaque jour), et on y vote par scrutin ouvert, jamais par bulletin secret. L'acclamation aux postes est l'exemple même de l'unité révolutionnaire. et elle est donc préférable aux élections contestées.
- 4) Le peuple a le droit de délibérer avec ses députés à la Convention et ses magistrats à la Commune, non comme réclamants, mais comme membres du souverain. :
- 5) La souveraineté du peuple touche les affaires exécutives, législatives et judiciaires à la fois.
- 6) Les pétitions doivent être signées collectivement, plutôt qu'individuellement.
- 7) Le droit à l'insurrection est sacré. En sonnant le tocsin et en érigeant des barricades, le peuple reprend ses droits. (Mon propre résumé, tiré de divers passages de Soboul, 1958.).»

<sup>488</sup> «Premièrement un état très petit où le peuple soit facile à rassembler et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres ; secondement, une grande simplicité de mœurs (...). Ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes (...)» (Rousseau, 1964, citado por Philip Resnick, 1992: 247). A mesma ideia pode ser colhida em Thomas Jefferson (1816): «L'article qui m'est le plus cher est la division des comtés en *wards* (arrondissements). Ces deniers formeront des républiques pures et élémentaires, qui, toutes ensemble, constitueront l'État et en feront une véritable démocratie, puisque les décisions prises dans les arrondissements concernent les aspects les plus immédiats, les plus quotidiens de l'existence. Aux niveaux supérieurs, les comtés, les États ou l'Union, les décisions seront déléguées à des représentants élus par les citoyens, à l'exception de celles qui concernent les relations entre les individus. [...] Toutefois, si ces institutions représentatives devaient se corrompre ou dégénérer, la division en arrondissements donnera du pouvoir aux citoyens; elle leur permettra de renverser, de manière régulière et paisible, toute usurpation du pouvoir par des représentants déloyaux, et fera en sorte qu'ils n'aient pas à recourir à une solution extrême, l'insurrection. De cette façon, notre société pourra s'inspirer des idéaux républicains autant que cela puisse l'être pour une grande société; elle pourra également préserver la pureté de notre gouvernement par le contrôle salutaire, paisible et continu du peuple.» (Jefferson. 1905, *The Works of Thomas Jefferson*, Vol. 12, New York: Federal Edition, p. 15, in Resnick (1992: 247).

Segundo S. EISENSTADT (2000: 89, esta participação tanto pode ser assumida na forma republicana, de defesa dos interesses individuais como na forma comunitária de construção do bem comum, da igualdade, e da harmonia e inclusão sociais. Em ideias complementares, J.G. CANOTILHO (1993: 411) formula duas outras concepções, dentro das tradições marxistas democrática e radical, nos termos das quais, a participação é concebida, respectivamente, como contribuindo para a mudança gradual das relações de poder na sociedade liberal, rumo a uma sociedade mais igual, socialmente, e mais autodeterminada (participação como autodeterminação), e como luta revolucionária para alterar a sociedade e as relações de poder, num processo abrangente de todas as dimensões da sociedade (participação directa revolucionária).

A operacionalidade desta forma de democracia como participação tem sido problematizada <sup>489</sup> pois, no *sentido lato*, a própria democracia representativa se tem vindo a reclamar de participativa pelo recurso a eleições para representantes, reservando-se o conceito de *participação ou democracia em sentido estrito* para uma participação nas decisões e no processo organizativo (J. G. CANOTILHO, 1993: 410), conferidora de reflexividade, de auto-conscientização, de autodeterminação e de emancipação das populações.

Não admira, por isso, que a dinâmica participativa tenha sido incrementada nos processos de animação do desenvolvimento local e de Educação e Formação de Adultos, a partir da segunda metade dos anos 60, dando origem a práticas cooperativas de desenvolvimento local integrado, de alfabetização e de animação cultural, ensaiadas de diversos modos e em diferentes lugares e países. Além disso, a participação tornou-se num ideal original e quase mítico de realização da democracia cujos contributos maiores também foram cooptados, no plano

---

<sup>489</sup> Philip RESNICK (1992: 251-252) chama a atenção para o facto de nunca ter sido apresentada uma teoria organizacional consistente e demonstrada empiricamente para a democracia participativa. Segundo o autor, algo que é excelente em termos de cidadania e em termos de educação e formação não tem ainda um modelo claro de extensão ao domínio político. Refere, nesta linha, que a lacuna identificada como princípios gerais abstractos nos movimentos da *Students for a Democratic Society*, continua pois «(...) la plupart des théoriciens qui ont abordé cette question – Pateman (1970), Macpherson (1977), Mansbridge (1980), Barber (1984), Resnick (1984), Dahl (1984), Bobbio (1987), Keane (1988) – ne le font pas en supposant une simple dichotomie entre principe représentatif et principe direct. Au contraire, ils se sont montrés prêts à chercher des moyens de faire ajouter des éléments participatifs à l'opération des institutions représentatives ou de faire avancer (...) la frontière entre vie publique et vie privée dans notre quotidien.» . E, citando James MILLER, 1987, em *Democracy Is in the Streets: from Port Huron to the Siege of Chicago*, New York, Simon and Schuster, p. 333, confirma estas ideias com os princípios da *Students for a Democratic Society*, em 1962: «Dans une démocratie participative, plusieurs principes fondamentaux pourraient fonder la vie politique: - que la prise des décisions qui ont un impact social fondamental s'effectue dans le cadre d'assemblées publiques; - que la politique soit considérée de manière positive comme l'art de créer collectivement un ensemble acceptable de relations sociales; - que la politique a pour but de sortir les gens de l'isolement pour les intégrer à la communauté avec comme conséquence qu'elle constitue un moyen nécessaire, bien que non suffisant, pour donner un sens à la vie de chacun; - que l'ordre politique [...] donne aux citoyens les moyens d'exprimer leurs doléances personnelles et leurs aspirations; les vues opposées devraient être présentées afin d'éclairer les choix et faciliter l'atteinte des buts. (Miller. 1987. p. 333.)».

teórico, pela forma dominante de democracia –a democracia representativa - mas também assimilados, de modos diversos (Philip RESNICK, 1992: 250-255), nos percursos evolutivos das populações envolvidas e nas produções teóricas sobre a educação e, principalmente, sobre a Educação de Adultos<sup>490</sup>.

Estas práticas permitiram reforçar o cooperativismo, o associativismo, a socialização através da vivência em associações várias, permitindo a aquisição de maior consciência cívica e social, em suma, de uma escola cidadã para uma cidadania mais activa. Por vezes, em períodos de maior mobilização, operava-se mesmo um deslocamento simbólico da representação sobre os efeitos da participação como se ela operasse o milagre da transformação das condições estruturais gerais do país, a partir da discussão em assembleias locais ou sectoriais.

A democracia participativa terá assim dado um contributo relevante para a reconceptualização dos métodos em educação e formação, valorizando as experiências e vivências dos educandos e integrando as reflexões e as acções educativas nos contextos sócio-culturais dos mesmos. De facto, uma breve referência ao contributo de alguns autores constituintes do património político da democracia participativa permitirá a construção da ideia da valorização do ciclo *reflexão - acção – problematização - transformação* dos sujeitos intervenientes no processo da formação.

Preocupada com as consequência dos totalitarismos, Hannah ARENDT (1951) viu numa democracia de pequenas comunidades autónomas e auto-governadas – os Conselhos do Povo – a possibilidade de impedir o gigantismo, o secretismo e a absorção da Sociedade Civil pelo Estado. Partindo do princípio de que o ser humano é o resultado da sua acção em liberdade, não isolado mas em interacção com os outros seres humanos, a autora defende o direito de co-governar («ser co-participante no governo») porque será na construção de um espaço público de pluralismo e de liberdade que se conseguirá limitar a capacidade de domínio dos governos e instaurar um ambiente de actividade plural. Por isso, a federação de Assembleias e Conselhos do Povo também

<sup>490</sup>

Pensamos ser de destacar todos os trabalhos realizados pela Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho. Entre eles, de Licínio LIMA e Thord ERASMIE, 1982, *Inquérito às Associações do Distrito de Braga*. De Licínio LIMA: 1982, *Metodologia numa Equipa de Trabalho de Campo*; 1984, *Inquérito às Associações do Distrito de Braga – Uma perspectiva Sócio-Educacional*; 1987, *Organização e Administração de Projectos de Investigação e Desenvolvimento em Educação de Adultos*; 1988, *Inovação e Mudança em Educação de Adultos*; 2000, *Organização Escolar e Democracia Radical*, S. Paulo, Cortez Editora e Instituto Paulo Freire; 2004 (Org.), *Educação de Adultos, Fórum III*, De Thord ERASMIE, 1979, *A Educação de Adultos numa Perspectiva Sócio-Económica*. De José Ribeiro DIAS: 1982a, *Educação de Adultos, Educação Permanente - Evolução do Conceito de Educação*; 1982b, *A Educação de Adultos – Introdução Histórica*. De Harald WALGARDA e Johan NORBECK, 1986, *Para uma Pedagogia Participativa – o Círculo de Estudos e o Guia de Estudo*. De Thord ERASMIE e Licínio LIMA, 1989, *Investigação e Projectos de Desenvolvimento em Educação*.

constituem uma estratégia de luta contra a tendência de oligarquização dos próprios Partidos Políticos, em relação aos quais Arendt manifesta uma profunda desconfiança, justamente pelo encerramento da participação nas cúpulas dirigentes. A autora não pôde ver realizado o seu sonho na experiência Húngara de revolução popular, em 1956, já que o ensaio de liberdade não resistiu à força física do exército totalitário.

Na sua dinâmica processual a democracia participativa será nos termos em que Cornelius CASTORIADIS (1975: 532-538) a definiu, *auto-instituente*<sup>491</sup>, por oposição a *instituída*, na medida em que uma sociedade livre implica autonomia e esta implica, por sua vez, capacidade de auto-determinação. Estas deverão ser conseguidas pela maior extensão possível da participação a assembleias de base (é um retomar da ideia dos Conselhos do Povo de Hannah ARENDT) e a conselhos intermédios e gerais. A democracia será o resultado da interacção humana e sócio-histórica, justa e equilibrada, entre homens livres e iguais, os quais se realizarão numa sociedade o máximo possível descentralizada mas articulada entre as suas diferentes instâncias, desde que controlado o centralismo, o poder e o imobilismo da burocracia, próprios dos regimes totalitaristas ou potencialmente totalizadores.

A discussão sobre as possibilidades e sobre a operacionalização da democracia participativa enfatizou aspectos vários, alguns deles já em trânsito de discussões anteriores.

MACPHERSON (1977 -2003: 140) propôs um modelo organizativo muito referido nas análises posteriores, a que ele chamou «sistema piramidal»<sup>492</sup>, o qual nos parece ter semelhanças com o modelo de grupos sobrepostos de Rensis LICKERT (1967: 47-77) e com o modelo de Thomas Jefferson, já citado em nota, nesta secção. Nesse modelo de Macpherson existiria uma clara distinção entre assuntos de decisão nacional, regional e local e as decisões de âmbito regional seriam tomadas por representantes eleitos pelos cidadãos das comunidades locais. Estes representantes, por sua vez, elegeriam os membros do

<sup>491</sup> Louis NOT (1991) estabelece um paralelismo de linguagem entre o processo participativo da democracia participativa e o processo participativo em educação, na sua análise histórica das correntes pedagógicas e, em particular, das correntes do conhecimento, utilizando as expressões *auto-estruturante*, *hetero-estruturante* e *inter-estruturante*. Ora, a autonomia proposta por Castoriadis, como autonomia sócio-histórica, será uma *autonomia inter-estruturante*.

<sup>492</sup> Escreveu MACPHERSON, 2003: 140: «(...), el modelo más sencillo de lo que cabe cualificar correctamente de democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Así, se empezaría con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría, y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato, como por ejemplo el distrito de una ciudad o toda una ciudad pequeña. Los delegados tendrían que contar con suficientes instrucciones de sus electores y ser responsables ante ellos, con objeto de que las decisiones del consejo fueran bastante democráticas. Y así sucesivamente hasta el nivel más alto, que será un nivel nacional para los asuntos de gran importancia y consejos locales e regionales para los asuntos de importancia no nacional.»

«comité» nacional, sendo o mandato de todos os representantes semi-imperativo ou semi-livre.

Jurgen HABERMAS (1981- 1987), reflectindo sobre o facto da despolitização dos cidadãos no contexto do capitalismo e do Estado Social, que exprime por «colonização do mundo vivido» e por feudalização do estado capitalista ou de interesses, tenta criar um discurso recuperador da participação, assente não já na acção revolucionária mas sim na partilha semântica e valorativa do discurso sobre a transformação do espaço público onde os homens intercomunicam, de modo a que possa ser elemento normativo da acção prática.

A liberdade e a participação expressar-se-ão em três elementos fundamentais: consciência de si, autodeterminação e realização de si. Estes elementos implicarão que o cidadão possa partilhar a vivência democrática em pequenas comunidades mas seja parte participante do espaço público geral em cujo debate se formam as opiniões públicas, discursiva e deliberativa onde se estabelecerá um «consenso racional», de natureza política e ética que permita refundar radicalmente a democracia, num «*estado ético*», transformando-a numa democracia radical participativa em reconstrução e melhoria permanentes.

Philip RESNICK (1984) propõe instituições de base democráticas que existam paralelamente a instituições representativas e que permitam uma grande participação directa através de reuniões periódicas, de iniciativas várias e de referendos sobre questões polémicas e ou litigiosas

Benjamin BARBER (1984) propôs referendos e discussões televisionadas, assembleias comunitárias e o princípio de rotação ou escolha por sorteio de conselhos de administração de diversas agências comunitárias e locais.

Robert DAHL (1985 e 2000), já muito mais rendido às vantagens da democracia participativa que nos anos 50, propôs a passagem a um sistema económico controlado pelos trabalhadores e assalariados, a meio caminho entre capitalismo e socialismo.

David HELD (1997: 271), em síntese à análise que faz da democracia participativa (pp. 263-273) sintetiza os princípios e organização desta evidenciando a necessidade de organização da Administração Pública e da Sociedade Civil em: pequenas unidades autónomas e com capacidade decisória no maior número possível de domínios específicos, articuladas com os níveis superiores da organização; fluxos de informação continuada no sentido de informação e debate por todos os cidadãos; congressos gerais dos partidos e das grandes organizações, abertos a todos os membros; correcção das assimetrias sociais e educacionais; minimização da burocracia; sociedade de informação; igualdade de direitos e de participação entre homens e mulheres; maior consciência ecológica e cívica.

Em termos de informação, debate e participação dos cidadãos, a democracia participativa pode beneficiar muito com as novas tecnologias da informação e da comunicação. O contributo destas foi analisado por vários autores. De entre eles, J. S. FISHKIN (1995), I. BUDGE (1996), Manuel CASTELLS (1998), Victor SAMPEDRO BLANCO (2000), Anthony ARBLASTER (2004: ). Os três primeiros autores argumentam a favor do incremento desta forma de democracia e da democracia em geral, a partir das potencialidades da comunicação em tempo real, oferecidas pela INTERNET e pelos debates interactivos na Comunicação Social. No entanto, FISHKIN diverge realçando que os efeitos potenciadores da participação deliberativa são mais visíveis sempre que estejam em jogo tomadas de decisão. Ou seja, a apatia e o desinteresse dos cidadãos deveriam ser combatidos pela organização de situações em que as pessoas sintam que estão a contribuir para uma decisão política.

Já Manuel CASTELLS (1998, I: 358-375) analisa a transformação global ocorrida na sociedade. Reformula o conceito de aldeia global de McLuhan, enunciando as potencialidades interactivas desta nova sociedade comunicacional («*network*») e antevê as consequências revolucionárias da informação em tempo real, pela rapidez do fluxo de comunicações. Assim, e na nossa interpretação da análise do autor, seria possível a organização de redes de discussão e participação global desde que todos os cidadãos dispusessem dos meios adequados de acesso à participação. Ou, visto de outra perspectiva, na ausência deste acesso, estaremos em presença de uma nova exclusão social, já não pelo analfabetismo, literal e funcional, mas pela info-exclusão.

Na nossa análise, as novas tecnologias da informação e da comunicação podem proporcionar muitas vias de esperança no caminho de uma sociedade e democracia mais participativas. No entanto, haverá que criar formas de eliminar as barreiras à socialização, que a ausência de interacção e contacto pessoais podem fomentar. Neste sentido, a Escola, como lugar de encontro, de convívio e de contacto pessoal prolongado, não terá, por agora, substituto possível, sobretudo pela interacção e confronto de modelos.

Pela utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação na construção de uma democracia participativa directa e deliberativa coloca-se também Victor SAMPEDRO BLANCO (2000), argumentando que existem hoje muitas mais condições para pôr em prática uma democracia deliberativa do que há 20, há 30 e há 40 anos. Com efeito, segundo o autor, a panóplia de inquéritos, de sondagens, de páginas com interactividade, de «blogs», de «chat`s», de vídeo-conferências, de «mensageiros», etc., criaram as condições para uma sociedade comunicativa aberta e discursiva, como propôs Jurgen HABERMAS (1987) e,

com ela, para uma participação mais efectiva nos assuntos públicos e uma percepção, por parte dos decisores, do interesse público.

O problema, argumentamos nós, é que os meios de comunicação pela INTERNET criaram uma info-exclusão no acesso a esses bens e, portanto, também participativa, derivada obviamente de razões económicas, sociais e culturais ou de todas em conjunto. Que, dependendo, mais uma vez, do desenvolvimento e da democratização dos diferentes países, os info-excluídos variariam entre uma grande maioria e uma grande minoria <sup>493</sup>. E que, sendo facultativa, tal participação, espontânea ou organizada, pode levar os decisores a confundirem o todo com a parte da opinião pública, dado o pequeno número de pessoas a participar <sup>494</sup>. De realidade virtual, tal opinião passaria a ser uma desvirtuação da realidade política, económica, social e cultural, se não forem tomadas as devidas precauções substitutivas e organizativas.

Mas as possibilidades da democracia participativa foram também analisadas sob outras perspectivas.

Joseph SHUMPETER (1942) e Robert DAHL (2000) enfatizaram a praticabilidade, ou seja, como seria possível reunir todo o «povo» e ainda a realidade da apatia e do desinteresse de um número grande de cidadãos relativamente aos assuntos públicos. A conclusão, como vimos antes, é, por parte de Shumpeter, que a democracia participativa é irrealizável, até porque, segundo ele, é um assunto de elites. Já para Dahl, a democracia vai exigir a combinação de diferentes formas de organização, ao nível local, comunitário e regional, no sentido do envolvimento do maior número possível de cidadãos. O móbil da democracia participativa é, segundo este autor, o interesse pelo que, a busca da

<sup>493</sup> Efectivamente, o acesso à INTERNET está assimetricamente distribuído. Em Portugal, e segundo notícia publicada no Semanário Expresso, de 23/07/05, Caderno 1: 7, transmitindo dados da UMIC (Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento) sobre utilização de computadores, a utilização é variável conforme a idade: de 15 a 19 anos, 92%; de 20 a 24 anos, 84%; de 15 a 64 anos, 54%. No entanto, com Internet em casa só haveria 27% das famílias portuguesas.

<sup>494</sup> Por exemplo, o Diário de Notícias tem, na sua «homepage», desde 01/07/2005, um inquérito destinado a conhecer a opinião – não se especifica de quem – sobre se a idade da reforma deve ou não passar para os 65 anos de idade e 40 anos de serviço, conforme o anúncio da reforma do sistema de aposentações dos funcionários públicos, pelo actual Governo, no início de Maio de 2005. Os resultados, em 06/09/05, às 11h43 são os seguintes: 46.755 participantes-votantes (é provável que o inquérito tenha tido muitos leitores não-votantes), dos quais 23.140 (49,50%), votaram «sim» e 23.615 (50,50%) votaram «não». Curiosamente, há pouco mais de um mês atrás, em 01/08/05, os resultados eram proporcionalmente idênticos: 25.695 pessoas tinham votado, recebendo o «sim» e o «não» a mesma percentagem de votos. Mas podia ter acontecido que não e que as respostas até evidenciassem uma evolução das opiniões relativamente ao Governo. Por outro lado, e como já expressámos nesta nota, não sabemos de quem é esta opinião: se da Sociedade Civil, se dos Trabalhadores por Conta de Outrem ou dos Funcionários Públicos. E, mesmo que fosse dos Funcionários Públicos, em condições de amostragem não estruturada, que representariam 45.000 face aos quase 800.000?. Ora, a maior parte dos inquéritos pela INTERNET levantam problemas deste tipo.

participação deverá ser orientada para a conquista e/ou protecção de interesses dos participantes.

A análise de Robert DAHL (2000: 122-126) enfatiza também os custos do tempo a gastar por reunião, os custos das reuniões, das ausências ao trabalho e das deslocações. O autor faz mesmo um exercício matemático, para o tempo, e chega à conclusão de que, numa reunião para 10.000 pessoas, com um só assunto em agenda, e em que cada pessoa só falasse cinco minutos, se gastariam 50.000 minutos, ou seja, 833 horas, ou seja ainda, 104 dias mais uma hora se os dias de reunião fossem a oito horas por dia.

Logo em 1965, Mancur OLSON (1999: 81-82) pôs em evidência que os motivos para a participação e para a não participação podiam ser de ordem vária, parecendo ser certo que só quando um interesse pessoal directo estivesse em jogo é que os indivíduos se envolveriam na participação (cf também WEALE, 1993: 93) e que, por isso, conceber a participação numa perspectiva ética e cívica seria certamente uma atitude louvável mas sem correspondência empírica. Esta conclusão é igualmente expressa por J. M., BERRY; K. E. PORTNAY e K. THOMPSON (1993: 73-81), os quais, num estudo comparativo da participação sobre política urbana, em 10 cidades dos EUA, divididas em dois grupos de cinco, sendo um o grupo experimental e o outro o grupo de controlo, concluíram que o envolvimento das pessoas, sem que houvesse um interesse pessoal directo ou um interesse directo em proteger interesses já adquiridos do ataque de outras pessoas, não aumentava substancialmente.

Por outro lado, repetindo Shumpeter, Olson voltava a afirmar que o interesse colectivo era uma ficção e que o que se realizava, empiricamente, era uma luta de grupos pela definição do interesse de grupo, legitimando-o, pelo processo da decisão, como interesse colectivo ou geral.

A questão da participação como geradora do sentimento de igualdade, de comunidade e de solidariedade foi igualmente discutida. S. VERBA, K. H. SCHLOZMAN e H. E. BRADY (1995: 483-4) aduziram evidências empíricas em como, muitas vezes, a luta por vantagens e as coligações agrupadas com esse fim punham em causa qualquer esforço pelo espírito de comunidade, evidenciando antes uma luta competitiva por vantagens, privilégios e o estatuto social deles resultantes - o poder de influência.

Nesta linha, Georges LAVAU e Olivier DUHAMEL (1985: 82) concluem que a participação exige critérios organizacionais e que o seu jogo, deixado ao livre arbítrio dos «actores» será mais desequilibrador do que igualizador. Segundo os autores, a participação seria um jogo político por excelência, uma luta por vantagens, com primazia para uns e pouca fortuna para outros.



No entanto, argumentamos nós, nem todas as pessoas são interesseiras e egoístas. Pelo que temos de esperar muito da participação como meio de transformação da sociedade. Nem que seja por partilharmos de uma noção ideal de Bem, quer devemos a Emanuel Kant (1784), e que nos diz que a democracia e a cidadania são, antes mais, noções morais e éticas que remetem para ideias organizadoras de realização do bem comum, baseadas na reciprocidade de interesses e de valores.

De outra forma, e seguindo Yves SINTOMER (1999: 13), teríamos de «condenar como ilusória toda a teoria democrática» ou perguntar-nos cepticamente se há alguma possibilidade de fazer corresponder às relações de manipulação, poder e dominação que se estabelecem no jogo da acção social a componente normativa da democracia. O próprio autor citado nos incita a encontrar em *Teoria do Agir Comunicacional*, de Jurgen Habermas (1987), a tentativa de instaurar uma sociedade discursiva/deliberativa que possa conduzir a uma democracia mais cidadã ou mais «governante», no conceito de Georges BURDEAU (1979: 200: 202).

#### 4. Conclusão: a democracia prisioneira da liberdade?

Que diferenças haverá então entre a democracia e o liberalismo se ambos puserem como seu princípio fundamental a liberdade? Provavelmente, nenhuma. Nesse caso, até podem os regimes democráticos dar apoio aos mais pobres e garantir esquemas de protecção social mas, no final, teremos uma democracia liberal-social, assente no jogo de interesses e da «luta» entre «actores», com sérios riscos de alguns deles, eventualmente, até, muito poucos, se sobreporem à grande maioria. Pelo que, um regime de liberdade sem controlo não passará de um processo de provocação e de legitimação das desigualdades.

E que possibilidades tem a democracia participativa e social, entendida agora já como a democracia em geral, de concretizar-se efectivamente no sentido da construção de uma sociedade de indivíduos e cidadãos, iguais, livres, solidários e com uma concepção de justiça espontânea e universalmente contratualizada, como sugeriu John RAWLS (1971-1993), considerando valores e referências em acordo com o Supremo Bem?

A resposta, nos planos político e social, já foi dada por Rousseau (ROUSSEAU, 1973: 82) quando escreveu que

«Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente.  
Um governo tão perfeito não convém aos homens.».

Quer isto dizer que a pergunta acabada de referir, de Yves SINTOMER (1999), sobre se a democracia é impossível, é pertinente? A nosso ver, sim. Porque, invocando João de Almeida SANTOS (1998), a democracia, tal como foi inventada no Ocidente, é um paradoxo porque os seus «inventores» não souberam fazer submeter a liberdade à igualdade e à reciprocidade. Por outro lado, também não souberam fazer derivar a democracia de um ideal de Supremo BEM, como queria Emmanuel KANT, do qual pudessem derivar as leis e as normas democráticas gerais.

Ao ficar entregue a construção da democracia ao acordo social entre os Homens, e banido o Supremo Bem pela secularização do Estado e da Sociedade, a democracia é o resultado do jogo da interacção social dos «actores» Homens, em que uns podem mais e outros menos, uns conseguem mais e outros menos, e em que as leis espelham as relações de poder resultantes dessas interacções <sup>495</sup>.

N ausência de uma ideia normativa de BEM COMUM e, a menos que, por razões estruturais e conjunturais, se consiga um equilíbrio de poderes, entre os protagonistas em confronto, as relações sociais derivadas e as leis delas resultantes serão profundamente assimétricas e provocadoras de desigualdade e de exclusão.

Neste sentido, o ideal da democracia participativa e social, nos termos em que ele ficou definido acima, será apenas uma ilusão – o «*mito da democracia*», nas palavras de Lucien BOIA (2002), se não se conseguir que «*a vontade geral*» o assuma como derivado de um Supremo Bem e se, na sequência, não se suprimir o conjunto das relações políticas, sociais, culturais e organizacionais que provocam a desigualdade, o subdesenvolvimento e a incapacidade para participar.

Mas existe uma segunda condição para que o Supremo Bem assim percebido e aceite possa orientar a Sociedade e o Estado. Tal condição é a de que se consiga conciliar, nos Poderes do Estado, o Bem Comum, a bondade, a moralidade, a ética e a Justiça. E que esses Poderes, quase perfeitos, sejam reconhecidos pelos cidadãos com a capacidade suficiente para «*obrigar*» em matéria de fins, de princípios gerais e de reparação das injustiças.

Teoricamente, retoricamente, o Estado Democrático está assim organizado. Mas, na prática, os cidadãos são enganados pelos governantes e, muitas vezes, os cidadãos também querem que os governantes enganem, a seu favor, outros cidadãos. Pelo que, seria necessário que tivéssemos governantes tão justos que nem quisessem enganar os eleitores nas campanhas eleitorais nem se deixassem

<sup>495</sup>

Veja-se estas palavras de Norberto BOBBIO (1984-1988: 75), a este respeito: «(...) uma coisa é certa: os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico de todas as sociedades complexas, que são a grande empresa e a administração pública, não foram, até agora, sequer tocadas pelo processo de democráticação.»

«iludir» por interesses particulares dos seus apoiantes, e não só, quando não, também, deles próprios, no processo da governação.

Nestes termos, existe uma terceira condição para que a democracia participativa e social possa realizar-se: que o conjunto dos cidadãos seja suficientemente esclarecido para só querer o Bem Comum e saiba, através da opinião pública discursiva transformar o espaço público, político e social, em opinião pública argumentativa e deliberativa, capaz de determinar e de controlar os que exercem o poder de domínio. E que, além disso, saiba, nas eleições periódicas, reconhecer e rejeitar os governos que o não persigam o interesse do Bem comum, como preconizou Karl Popper. Para este efeito, a Sociedade Aberta e as suas potencialidades informacionais pode dar um grande contributo.

Nesta tríade de condições que conduziriam a uma Sociedade e a um Estado quase perfeitos existiria a possibilidade de realizar a *democracia radical*, de homens sábios, livres, justos e iguais.

Porém, estas condições não existem em prática nem é crível que algum dia se realizem em plenitude – o que não quer dizer que não haja Homens rectos, justos, bem intencionados e totalmente dedicados à causa pública e ao Bem comum.

Se concluirmos que a democracia e, em particular, a democracia participativa e social, se não pode realizar pela via da santificabilidade dos Homens, teremos, por ora, de buscar entre os *Homens reais* a possibilidade de, mesmo sabendo que muitos deles são injustos, egoístas, interesseiros e amantes do Poder, que eles se enfrentem mas se articulem, no sentido do maior bem possível.

Sabendo, porém, que a realidade desmente esta intenção generosa e nos permite concluir que só quando os Poderes em confronto são simétricos é que os Homens se articulam e se respeitam, procurando um Bem Comum que, mesmo assim, as mais das vezes, exclui os Poderes «menos poderosos».

É então que a nossa esperança se vira para as lições da História e nos permite concluir que é em tempos de sobressalto ou de confronto de poderes mais ou menos simétricos, quando não de guerras sangrentas, que os homens descobrem a reciprocidade e a necessidade de construir uma casa comum salvaguardando a igualdade ou um seu ideal, como atesta o relativo sucesso da Organização das Nações Unidas e, sobretudo, da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Tal como foi em momentos de ascensão de um único Poder que vimos a desigualdade, a desumanidade, a injustiça, a arbitrariedade instalarem-se sob intensidades diversas, desde o totalitarismo à democracia à democracia liberal,

passando pelo autoritarismo, pela democracia autoritária e pelo liberalismo democrático.

Vivemos no momento actual – 2005 - um enorme desequilíbrio de poderes sociais, iniciado com a crise petrolífera de 1973 e consumado a partir de finais de 1989 (queda do Muro de Berlim), com a globalização da economia e das tecnologias de informação e de comunicação. Nesse desequilíbrio de poderes, o capitalismo está, transitoriamente, vencedor mas em crise quase implosiva como documenta George SOROS (2001) e, tal como sempre o fez, ao longo da história, põe em risco a liberdade de quase todos em nome da defesa da de poucos, arrastando-nos para um «*totalitarismo tranquilo*» (ANDRÉ-BELLON e Anne Cécile ROBERT (2001), onde a democracia nos foi «*confiscada*» porque o liberalismo só pode ser inimigo da democracia (Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER, 1997). Põe em causa a igualdade política, económica e social, em nome do privilégio da de poucos, colocando o Estado Social também em questão (Hartley DEAN, 1996; Robret D. KAPLAN, 2000). Põe em causa a participação enquanto processo de formação e emancipação dos cidadãos utilizando a dulcificação da participação para a manipulação e submissão daqueles (Luciano CANFORA, 2002; Noam CHOMSKY e Ignacio RAMONET, 1999; Jean-Pierre LE GOFF, 1999). Põe em causa a participação, enquanto processo de decisão política e de construção de uma opinião pública deliberativa porque os seus arautos querem ser os únicos participantes das deliberações. Põe em causa a Justiça desviando-a da protecção dos direitos humanos fundamentais. Põe em causa a autonomia do Político, isto é, do Estado Nação porque o horizonte do capitalismo já é o planeta Terra, exigindo uma nova reconceptualização e recomposição da própria acção política, a nível continental ou, até mesmo, global.

Por que vicissitudes vai passar a democracia para se reorganizar neste processo de recomposição política, económica e social à escala continental e planetária? (Francis FUKUYAMA, 1999, René PASSET, 2000). A esperança é que a interdependência entre os Homens os obrigue a pensarem na *Casa Comum*. Bem necessário se torna face às disparidades bem evidenciadas pelo Relatório do PNUD para o Desenvolvimento Humano (ONU, 2005).

Mas a ameaça galopante do terrorismo e da corrupção (Fareed ZAKARIA, 2003) - o primeiro a requerer mais securitismo com ameaça aos direitos humanos, e a segunda a impor maior controlo e secretismo na Administração do Espaço Público -, a juntarem-se às tradicionais dificuldades da democracia, constituídas pelos egoísmos, lutas de interesses e *Vontades de Poder*, tornarão o caminho da democracia, e particularmente, da democracia participativa e social, difícil, apesar do enorme «*exército*» de gente bem intencionada que luta por ela.

Mas estas dificuldades só devem encorajar ainda mais os democratas porque foi nos períodos mais difíceis da História Ocidental que o ideário e as instituições democráticas mais avançaram (Alain TOURAINE, 1999).

## QUADRO Nº2: Formas de Democracia, participação e realização da Educação

<b>Formas de Democracia</b>	<b>Natureza da Soberania</b>	<b>Papel dos indivíduos/cidadãos</b>	<b>Organização Administração Pública</b>	<b>Formas dominantes de participação</b>	<b>Realização da Educação</b>
Liberalismo Democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representativa / mandato livre- Oligárquica e elitista;</li> <li>- contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolher candidatos, através do voto;</li> <li>- consentir no poder de domínio;</li> <li>- elaborar petições individuais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços estatais reduzidos</li> <li>- Comunitarismo mais que descentralização</li> <li>- Funções sociais mínimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio restrito a alguns homens</li> <li>- Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada)</li> <li>- informal, conforme o poder de influência</li> <li>- Directa e representativa em sindicatos, corporações e partidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolas predominantemente não estatais, hieraquizadas, classistas ou segregadas</li> <li>- Acesso universal à escola;</li> <li>- poucos apoios sociais a alunos carenciados</li> <li>- diversidade mas selectividade do currículo e da pedagogia;</li> </ul>
Democracia Liberal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista;</li> <li>- contratualizada ou disputada entre oligarcas ou entre elites</li> <li>- competição entre elites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolher candidatos, através do voto;</li> <li>- consentir no poder de domínio;</li> <li>- elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo</li> <li>- referendar questões nacionais, regionais ou locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços estatais e não-estatais</li> <li>- Comunitarismo, associativismo e descentralização institucional, funcional, administrativa e política</li> <li>- Funções sociais essenciais à manutenção do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto reservado e /ou ponderado com direito de sufrágio universal masculino</li> <li>- Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada)</li> <li>- informal, conforme o poder de influência</li> <li>- Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolas estatais e não estatais, hieraquizadas, classistas ou segregadas na sua componente não-estatal</li> <li>- Acesso universal à escola;</li> <li>- obrigatoriedade escolar.</li> <li>- apoios sociais a alunos carenciados</li> <li>- uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares</li> <li>- estruturação burocrático-profissional da organização escolar</li> </ul>

<b>Formas de Democracia</b>	<b>Natureza da Soberania</b>	<b>Papel dos indivíduos/ cidadãos</b>	<b>Organização Administração Pública</b>	<b>Formas dominantes de participação</b>	<b>Realização da Educação</b>
<b>Democracia Liberal-Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representativa / mandato livre, Oligárquica e elitista;</li> <li>- contratualizada ou disputada entre oligarcas, entre elites e entre associações intermédias</li> <li>- competição entre elites e entre associações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolher candidatos, através do voto;</li> <li>- consentir no poder de domínio;</li> <li>- elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo</li> <li>- direito de petição popular</li> <li>- referendar questões nacionais, regionais ou locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais</li> <li>- Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política</li> <li>- Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino</li> <li>- Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada)</li> <li>- informal, conforme o poder de influência</li> <li>- Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização</li> <li>- Acesso universal à escola;</li> <li>- obrigatoriedade escolar</li> <li>- uniformidade e selectividade do currículo e da pedagogia escolares</li> <li>- apoios sociais e escolares a alunos carenciados ou com NEE</li> <li>- estruturação burocrático-profissional da organização escolar</li> <li>- universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa</li> </ul>
<b>Democracia Participativa e social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representativa / mandato livre, mas em articulação com representados</li> <li>- partilhada e contratualizada em organizações intermédias</li> <li>- competição entre associações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolher candidatos, através do voto;</li> <li>- consentir no poder de domínio;</li> <li>- elaborar reclamações e petições individuais ou de grupo</li> <li>- direito de petição popular</li> <li>- referendar questões nacionais, regionais ou locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços estatais e não-estatais conforme as funções de soberania e as necessidades sociais</li> <li>- Comunitarismo, associativismo e descentralização, institucional, funcional, administrativa e política</li> <li>- Funções sociais essenciais à manutenção do Estado e à coesão da Sociedade Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voto com direito de sufrágio universal masculino e feminino</li> <li>- Participação diferida (petições, manifestações, greves, protestos, opinião publicada)</li> <li>- informal, conforme o poder de influência</li> <li>- Directa e representativa em sindicatos, corporações, partidos e outras organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolas não estatais e estatais, com tendência para a não hierarquização</li> <li>- Acesso universal à escola;</li> <li>- obrigatoriedade escolar</li> <li>- apoios sociais e escolares a alunos carenciados e ou com NEE</li> <li>- diversificação e diferenciação positiva do currículo e da pedagogia;</li> <li>- estruturação burocrático-profissional da organização escolar</li> <li>- universalidade do direito à participação dos «interessados» na definição da política educativa</li> <li>- participação na Direcção e na Gestão da Escola</li> </ul>

## **CAPÍTULO VI**

### **DA PARTICIPAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DO PODER POLÍTICO À PARTICIPAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES**

#### **Síntese do Capítulo**

No presente capítulo, tentamos relacionar modelos de organização política, modelos de organização político-administrativa e modelos organizacionais procurando, a partir da compreensão desta relação, estabelecer uma topologia e uma tipologia da participação, bem como um quadro operacional de análise para o nosso trabalho.

#### **Sumário de tópicos do Capítulo**

1. Contributos da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações
2. A extensão da participação à Administração Pública e à Sociedade
3. O contributo da teoria organizacional para uma compreensão do fenómeno participativo, para uma topologia e para uma tipologia da participação
  - 3.1. A participação nas organizações vista à luz dos modelos de participação da teoria política, aplicados aos modelos analíticos e às configurações estruturais
  - 3.2. O conceito de participação e sua topologia
  - 3.3. Quadro operacional de análise e tipologia da participação

#### **1. Contributos da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações**

A análise dos sistemas políticos e respectivas teorias, empreendida nos Capítulos 2 a 5, deste trabalho, consideradas as suas implicações na organização da Administração Pública, da participação e da Educação, permite-nos fazer uma



aproximação ao contributo da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações. Vamos tentar sistematizar tal contributo.

A análise evidenciou que a participação é a afirmação de um poder específico, individual ou coligado, que ora interage ora se confronta com outros poderes específicos, resultando da interacção ou do confronto uma ordem política, social e organizacional, umas vezes imposta, outras vezes manipulada, e outras ainda contratualizada entre poderes. No entanto, esta ordem política, social e organizacional assume formas diversas, conforme a natureza do poder-resultado instituinte, e, em princípio, fica expressa num conjunto de princípios fundamentais de «Direito», instituintes e orientadores da acção político-sócio-organizacional.

Aquela ordem política, social e organizacional tem a natureza de contratualizada entre poderes desiguais e produzindo desigualdades de todo o género, nos sistemas liberais e democrático-liberais, onde o «Direito» espelha a desigualdade e a desproporcionalidade.

A mesma ordem política, social e organizacional tem a natureza de contratualizada entre poderes iguais e desiguais, mas salvaguardando direitos fundamentais de todos os indivíduos, nos domínios da liberdade e da igualdade, nos sistemas democrático- participativos/ deliberativos, onde o «Direito» tende a ter como paradigma a reciprocidade entre homens livres e iguais.

Mas tal ordem é imposta e dominada por um poder único, nos sistemas autoritário e absoluto com um «Direito» exclusivo das prerrogativas desse poder.

Ao longo dos cinco séculos que analisámos, a participação, enquanto direito de afirmar pontos de vista, perspectivas ou interesses, e de defendê-los, não resultou de um processo natural de evolução nem da Sociedade nem do Estado mas de um processo de confronto e, muitas vezes, de violência, para cuja superação foi necessário criar valores racionais e imateriais que garantissem a sustentabilidade de um modelo organizativo do poder político baseado nos princípios da não-agressão mútua, da liberdade de iniciativa e da liberdade de organização, no respeito pela ordem co-construída no processo de conciliação e/ ou concertação – outras vezes, dominação e submissão -, de interesses e de poderes.

Vimos no Capítulo II que foi a lenta passagem de um modelo baseado na força das armas e da violência para um modelo baseado em princípios universais racionais que permitiu fundar os Estados Modernos e, com eles, os conceitos de Soberania e de Contrato Social, instituídos por interacção entre os membros do Estado-Comunidade.

O primeiro contributo da teoria Política para uma teoria da participação é pois o de que não pode haver participação democrático-participativa sem um quadro ideológico e legal, referente- estruturante das relações entre os possíveis participantes. Neste sentido, a participação democrático-participativa implicará sempre a

consciência de uma finalidade político-social para a participação bem como o estabelecimento de condições gerais de participação. Mesmo assim, sendo estas estruturas muito gerais e ambíguas, fica um amplo espaço de autonomia relacional entre os participantes / intervenientes que garante flexibilidade, criatividade e confronto delimitado de poderes ou a realização da liberdade individual como queria John Stuart MILL, em *On Liberty* (1859). Este contributo designá-lo-emos pela categoria das *condições instituintes da participação*, no domínio político, categoria pela qual classificaremos estas condições de participação em: não-estruturadas autónomas instituintes, semi –estruturadas instituintes, e estruturadas interónomas e instituintes.

As condições instituintes não estruturadas darão origem ao confronto não-regulado entre perspectivas, interesses e ou poderes, podendo cair-se nos poderes absoluto ou autoritário pela dominação do ou dos poderes mais fortes. Mas também o sistema liberal pode proporcionar este «poder absoluto» pela via da legitimação e da manipulação, ideológica e informacional.

As condições instituintes semi-estruturadas permitem instituir diálogos entre poderes mas não evitam as desigualdades entre poderes e nas relações políticas e sociais. São próprias dos modelos liberais: liberalismo democrático e democracia liberal.

As condições instituintes estruturadas democrático-participativamente garantem direitos e deveres. Neste sentido, serão próprias da democracia participativa/deliberativa porque delimitam o âmbito –que não a liberdade nem a forma da participação –, garantindo a todos os indivíduos e cidadãos um espaço próprio para a afirmação da sua identidade e da sua liberdade. Chamamos-lhe «interónomas» por possibilitarem acordos entre os participantes.

Assim, a participação, no sistema democrático-participativo, exige regulação e esta tem de encontrar um equilíbrio entre pouca regulação, favorecedora da liberdade mas indutora de um regime liberal, e muita regulação, favorecedora da igualdade e da democracia participativa/ deliberativa, mas aproximando-se perigosamente da burocracia e do autoritarismo pela privação da liberdade. A democracia é, neste sentido, prisioneira da burocracia, arriscando ficar refém do autoritarismo burocrático.

Um segundo contributo da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações é a realização *do conceito de igualdade*. Assim, vemos a sua inexistência nos regimes absolutistas e autoritários, onde podemos falar apenas de igualdade na submissão face aos poderes instituídos, pelo menos no domínio formal, passando-se a uma igualdade natural nos regimes liberais, pela qual só o direito à vida, à propriedade e à segurança estão protegidos, em termos de princípio. As democracias liberais garantem igualdade inicial de oportunidades mas não de realização efectiva da igualdade e as democracias participativas/ deliberativas

procuram garantir a igualdade de realização através de mecanismos de apoio diferenciado e de discriminação positiva.

Um terceiro contributo da teoria política é a teorização sobre a via de acesso pela qual os cidadãos participam nas decisões políticas e que organizaremos sob a categoria de *proximidade à decisão*. Aqui o debate foi sempre entre participação directa - da Democracia Ateniense, a democracia directa e seccionaria, de Jean-Jacques Rousseau, a democracia directa dos Anarquistas e de MARX e ENGELS, como forma de acesso e realização da cidadania -, e participação representada ou representativa, defendida pelos teóricos da Soberania Nacional, com relevo para Emmanuel SEYÈS e Benjamin CONSTANT, e pelos teóricos liberais e democratas liberais, com relevo para John Stuart MILL. Em torno da participação representada, o debate entre defensores de mandato livre e defensores de mandato imperativo foi particularmente intenso no Século XIX, acabando por prevalecer o mandato livre, pressuposto o princípio da articulação com os representados.

Um quarto contributo da teoria política para a participação nas organizações é a teorização da *concepção das relações dos indivíduos / cidadãos com o Poder*. Esta concepção iria desde atitudes de passividade e de consentimento, que seriam próprias dos regimes absolutos, autoritários e liberais, a atitudes de consentimento e de participação, que seriam próprias da democracia liberal e da democracia participativa/deliberativa. Já atitudes de activismo e de mobilização seriam próprias do anarquismo, do marxismo revolucionário, do «Rousseauismo» e da democracia participativa/deliberativa.

Um quinto contributo consiste no *grau de autonomia concedido aos indivíduos / cidadãos*. Neste caso, teríamos uma não-participação, uma participação heterónoma instituída e uma participação autónoma instituinte. A primeira seria própria dos regimes absolutistas; a segunda dos regimes absolutistas e autoritários, e a terceira dos regimes liberais, democratas liberais e democratas deliberativos /participativos.

Um sexto contributo tem a ver com a *forma social da participação*. Vimos como a participação enquanto a afirmação de poder e de capacidade negocial foi substituindo o indivíduo pelo grupo ou associação. Então, verificamos que regimes autoritários, absolutistas e liberais procuraram isolar o indivíduo para que ele, em grupo e em associação, não pudesse constituir um contra-poder organizado, enquanto que as democracias liberais e as democracias participativas/ deliberativas permitiram e valorizaram a associação (associações, sindicatos, corporações, cooperativas, etc. ).

Um sétimo contributo tem a ver com a *organização político-administrativa do Estado-Comunidade*. Neste caso, teremos como formas possíveis: 1) o comunitarismo autárcico originário, próprio das comunidades e burgos medievais e das Repúblicas italianas da Idade Moderna, cujo paradigma ainda enforma, em parte, os actuais Cantões suíços, os Estados-Regiões da Alemanha e da Itália, e, em geral, os Estados

Autónomos integrados em Estados Federados como os dos Estados Unidos da América; 2) a centralização, possível no liberalismo do Século XIX e nas democracias liberal e participativa /deliberativa; e 3), a «*devolução de poderes*», possível também nas democracias liberal e participativa /deliberativa<sup>496</sup>.

A Constituição da República e a literatura político-administrativa portuguesas<sup>497</sup> consagram, em Portugal, formas diferenciadas de devolução de poderes, tais como: descentralização institucional territorial, descentralização institucional social<sup>498</sup> e desconcentração<sup>499</sup>, formas de que se destacam, para a descentralização institucional territorial, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais)<sup>500</sup> e para a descentralização institucional e social<sup>501</sup>, a Administração Indirecta do Estado, as Organizações Não-

<sup>496</sup> Em boa verdade, toda a tradição comunitarista e autonomista foi «reconhecida» pelos Poderes Centrais instituídos e, a maior parte das vezes, consagrada constitucionalmente. É esta consagração originária constitucional que permite demarcar a fronteira entre comunitarismo original e descentralização ou devolução de poderes. Estas duas são actos político-administrativos dos Governos e dos Paramentos, praticados após o momento instituinte do Pacto Social, a aprovação da Constituição.

<sup>497</sup> Estamos a seguir: João CAUPERS (1994), em *A Administração Periférica do Estado*; Vital MOREIRA (1997), em *Autonomia e Associações Pública*; Diogo FREITAS do AMARAL (1999), em *Curso de Direito Administrativo, Volume I*; e Marcelo REBELO de SOUSA (1999), em *Lições de Direito Administrativo, Volume I*, e António Francisco de Sousa (1995), em *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo*.

<sup>498</sup> Por descentralização entende-se o processo político-administrativo pelo qual a entidade originária, no nosso caso o Estado, cria uma nova organização, independente de si, com personalidade jurídica e com o estatuto de pessoa colectiva da Administração Pública. Neste sentido, a descentralização é sempre institucional e social. Institucional porque cria uma nova organização. Social porque a cria para prestar serviço público num domínio ou área social únicos da actuação do Estado. Como veremos na próxima secção, a descentralização institucional e social pode concretizar-se em descentralização territorial legislativa, política e poli-social (Regiões Autónomas), descentralização territorial, política e pluri-social (Autarquias Locais) e em descentralização uni-social (Administração Indirecta do Estado, organizações não-estatais de interesse público com serviço público contratualizado e associações públicas). Cf. Diogo FREITAS do AMARAL (1999:693-712), Marcelo REBELO de SOUSA (1999: 223-225), Vital MOREIRA (1997: 142-169), João CAUPERS (1994: 229-282).

<sup>499</sup> Por «desconcentração» entende-se o processo organizativo que, dentro de uma mesma pessoa colectiva ou organização, e dos pontos de vista social, territorial e funcional, permite distribuir partes mais ou menos importantes dos poderes organizacional e decisional, inicialmente concentrados no vértice estratégico da pessoa colectiva Estado ou de uma determinada pessoa colectiva estatal, pelos seus diferentes serviços e funcionários ou agentes, os quais ficam sujeitos à coordenação e controlo dos dirigentes do serviço central ou regional, através de orientações mais ou menos específicas de execução e de inspecções periódicas para verificação da conformidade legal da actuação face a tais orientações e/ou regulamentos.

Para além de este conceito implicar que os funcionários estão vinculados à organização que desconcentra, ele implica também podermos conceber a desconcentração administrativa na tripla vertente de desconcentração social (transferência de atribuições em domínios variados), desconcentração territorial (dispersão dos serviços pelo território) e desconcentração funcional (transferência de poderes de decisão de nível variado). Para estes conceitos, cf.: Freitas do AMARAL (1999:657-692), Marcelo REBELO de SOUSA (1999: 223 e 234-237), João CAUPERS (1994: 229-282)

<sup>500</sup> Na secção seguinte relacionaremos formas de autonomia, formas de desconcentração e formas de descentralização mas distinguiremos, desde já, a autonomia legislativa, a autonomia política, a autonomia científico-tecnológica, a autonomia profissional, a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia patrimonial, as quais, como veremos, estão diferenciadamente repartidas pelas diferentes formas político-administrativas.

<sup>501</sup> No entanto, este conceito é ambivalente porque, com ele, pretende-se designar uma descentralização por áreas sociais de intervenção do Estado e da Administração Pública. Foi este o sentido em que ele foi usado por Baptista MACHADO (1982: 27), conectando-o com as diferentes áreas sociais da acção do Estado, visíveis, por exemplo, nas classificações funcionais dos Orçamentos de Estado. Pela nossa

estatais de Interesse Público com serviço público contratualizado e as Associações Públicas), e, para a desconcentração, a desconcentração originária <sup>502</sup>, possível para organizações consideradas Burocracias Profissionais, com gestão especializada.

Desenvolveremos estas formas organizativas na secção seguinte.

Um oitavo contributo refere-se às *imagens atribuídas à participação*. Por um lado, a *participação como poder*, isto é como capacidade para negociar e ser respeitado (no liberalismo e nas democracias). Por outro lado, a *participação como processo de mudança da ordem social*, seja como revolução (no anarquismo e no marxismo) seja como mudança contratualizada (nas democracias). Mas ainda a *participação como dever*, propostas por Jean-Jacques ROUSSEAU, por Emanuel KANT e por John RAWLS. Neste sentido, a participação é inerente à cidadania e só será possível realizar esta através daquela

Um nono contributo da teoria política para uma tipologia da participação nas organizações tem a ver com as *finalidades da participação*. Nesta categoria emergem-nos as possibilidades de uma *participação concordante*, de uma *participação concordante e laudatória*, de uma *participação formativa/ discursiva*, de uma *participação deliberativa instituinte* e de uma *participação deliberativa opositiva*.

O décimo contributo tem a ver com as próprias *formas da participação política*. Nesta categoria teremos: uma *participação na decisão*, pelo voto ou por influência dele; uma *participação-protesto*, através de manifestações, greves, marchas, protestos de rua, vigílias, petições populares; uma *participação opinativa e discursiva*, através de artigos, entrevistas, propagandas nos meios de comunicação social, ou através da institucionalização de processos de consulta; uma *participação concordante na execução*; e uma *participação discordante na execução*.

Operacionalizamos estes contributos no Quadro nº 3.

No nosso estudo, a participação é afirmada essencialmente como processo de co-construção ou de concertação da instituição política e/ou político-organizacional

502

parte, tomamos o conceito como significando descentralização das funções tradicionais da Administração, da Direcção e da Gestão, característica da autonomia administrativa e, por isso, passamos a suprimi-lo considerando-o incluso no conceito desta autonomia.

A desconcentração originária consiste na concessão de autonomia, por via de Decreto-Lei, e a título definitivo, a um serviço que continua a estar integrado na pessoa colectiva que desconcentra. Aplica-se aos Serviços da Administração Directa do Estado mas pode também aplicar-se aos serviços de qualquer organização autónoma, seja ela pública estatal, pública privada ou privada. Tal autonomia é atribuível nos domínios social, científico-técnico, profissional, administrativo, funcional, financeiro e patrimonial. Na prática, a desconcentração originária pode conceder o mesmo estatuto que a descentralização uni-social, administrativa e funcional. O ente originariamente desconcentrado fica sujeito aos mesmos poderes de tutela que o ente acabado de referir: poderes de coordenação política, de tutela de mérito e de tutela legal. O que acontece, na prática, é que, por um lado, a desconcentração originária só é concedida, geralmente, em domínios restritos e, por outro, a «Administração Central» e/ou «Regional» usurpa os poderes desconcentrados pela via da regulamentação, manifestando uma «vacuofobia» usurpadora da autonomia.

porque participar pressupõe dirigir a sua própria participação. Uma participação hetero-dirigida será, por isso, uma menor participação ou uma não-participação.

A *participação instituinte*, seja no plano político seja no plano político-organizacional exigirá um estatuto de autonomia política, social e organizacional, requerendo igualdade estatutária ou, pelo menos, a definição do domínio, processo e efeito da participação individual e ou de grupo, que salvguarde o estatuto do participante como entidade constituinte e outorgante. Este estatuto exige poderes próprios.

A participação será ainda, no domínio do «ethos» liberal, um processo de interacção de influências, negocial e contratual, em busca de bens, prestígio e poder, dentro de regras gerais que impõem limites políticos, morais e éticos. Por isso, uma participação instituinte pressupõe a posse de um poder específico, mesmo se não material, plasmado em funções, direitos e deveres, como garantia de capacidade negocial e contratual e um estatuto de autonomia política, social e organizacional, balizado por princípios plasmados em Lei que salvguarde a liberdade de iniciativa e de acção mas garanta e proteja Direitos.

A participação política universal, positiva e directa, processa-se, no sentido de *participação deliberativa*, isto é, de participação na decisão, essencialmente através do voto universal dos adultos sobre propostas de listas de candidatos a cargos ou a funções e através de resposta a questões específicas colocadas aos cidadãos por referendo. Mas a participação formal dos indivíduos e cidadãos na definição das políticas, em geral, e na governação, seja ao nível dos Poderes Centrais seja dos Poderes Regionais, seja dos poderes Autárquicos e Locais processa-se de uma forma indirecta, através de representantes por eles eleitos que os eleitores, regra geral, têm dificuldades em acompanhar e controlar.

No entanto, pode haver outra forma de *participação*, de *carácter informativo e opinativo*, através de reuniões promovidas pelos governantes junto dos cidadãos, regra geral, com carácter informal.

Além disso, existem várias outras formas de *participação positiva*, ainda que não directamente deliberativa, embora a sua capacidade de influência possa, por vezes, ter mais força do que a participação deliberativa. Trata-se de formas a que chamaremos, nuns casos, *participação discursiva* como expressão da opinião publicada através dos «média»; noutros casos, chamar-lhe-emos *participação opositiva pública* como manifestações, protestos, vigílias, greves, para a distinguirmos de participação opositiva clandestina, estudada no plano organizacional e expressa em formas de participação variada como «*laissez-faire*», *participação passiva e participação resistente*.

Existem ainda outras formas que designaremos de *participação elitista oculta e ilegal* consistindo em fenómenos de participação informal, através da luta por

influência nas decisões, chantagens, manipulações, concessões de «luvas» e corrupção em geral.

A participação, como veremos na secção sobre os contributos da teoria das organizações para o fenómeno participativo, é um processo que se pode organizar e classificar em vários momentos de um *continuum* de intensidade crescente, desde uma participação «*laissez-faire*» ou apática até uma participação na decisão e no controlo da execução da decisão.

No entanto, poder negociar e contratualizar ou poder co-decidir e controlar a execução das decisões exige um estatuto político-jurídico de autonomia instituinte que, em princípio, só os regimes liberais (apenas para alguns indivíduos) e os regimes democráticos (presumivelmente, para todos) concedem. Esse estatuto tem sido associado a graus de aperfeiçoamento das democracias e a modelos de organização político-administrativa, de extensão diferenciada da autonomia e da participação, ainda que com variantes, dentro dos diferentes modelos, que veremos na secção seguinte.

Quadro nº 3: Categorias políticas contextualizadoras da participação, seus graus de intensidade e teorias políticas que as suportam

Categorias	Graus de intensidade na realização	Teorias políticas de suporte
Condições instituintes da participação	- não- estruturadas, autónomas e instituintes - semi-estruturadas	- Liberalismo, liberalismo democrático e democracia liberal - Liberalismo democrático e demo

  

Categorias	Graus de intensidade na realização	Teorias políticas de suporte
	- estruturadas e interónomas	- cracia liberal - Democ. participativa/deliberativa
Igualdade	- igualdade positivamente diferenciada - igualdade nas oportunidades - igualdade natural e igualdade perante a Lei, com elitização, hierarquização e ponderação do estatuto social	- Democracia participativa - Democracia liberal-social - Democracia liberal e liberalismo
Proximidade à decisão	- participação presencial directa - participação indirecta representada	- Anarquismo, marxismo, Democracia participativa - Liberalismo, Democracia liberal-social
Relações dos indivíduos/cidadãos com o poder	- passividade - consentimento - consentimento, activismo e mobilização participativa	- Todas - Todas as teorias - Liberalismo e democracia liberal - Democracia participativa / deliberativa
Formas sociais da participação	- participação individual - participação grupal	- Autoritarismo e liberalismo - Democracias liberal e participativa

Participação e autonomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participação heterónoma ou instituída ou governada</li> <li>- participação autónoma ou instituinte ou governante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas as teorias</li> <li>- Democracia participativa e social</li> </ul>
Organização político-administrativa do Estado-Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centralização</li> <li>- descentralização ou «devolução de poderes» (descentralização institucional, territorial ou funcional)</li> <li>- comunitarismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado Totalitário, Autoritário e Democrático</li> <li>- Democracias liberal e participativa deliberativa</li> <li>- Republicanismo e liberalismo</li> </ul>
Formas da participação política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução passiva</li> <li>- Execução resistente</li> <li>- execução/ adesão às políticas</li> <li>- intervenção opinativa</li> <li>- intervenção-poder (manifestações, greves, marchas, protestos de rua, vigílias)</li> <li>- petições populares</li> <li>- participação nas decisões</li> <li>- participação directa no voto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas as teorias</li> <li>- Todas as teorias</li> <li>- Todas as teorias</li> <li>- Liberalismo e democracias</li> <li>- Liberalismo democrático e Democracias</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- Democracias liberal e participativa</li> </ul>
Faces da participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação-Poder</li> <li>- Participação-Revolução</li> <li>- Participação- Dever</li> <li>- Participação-contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liberalismo e Democracia Liberal</li> <li>- Anarquismo/ Marxismo</li> <li>- Democracia Kantiana/ Rousseauiana/ participativa</li> <li>- Democ. participativa/ deliberativa</li> </ul>
Finalidades da Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação opositiva</li> <li>- Participação concordante e participação concordante e laudatória</li> <li>- Participação formativa/ discursiva</li> <li>- Participação deliberativa instituinte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia liberal e participativa</li> <li>- Todas</li> <li>- Democracia participativa</li> <li>- Democracia participativa e democracia liberal</li> </ul>

## 2. A extensão da participação à Administração Pública e à Sociedade Civil

Como vimos no capítulo anterior, a teoria da democracia participativa / deliberativa e social prevê a democratização do Poder Político do Estado, da Administração Pública e da Sociedade Civil (Cf Capítulo V, secção 3.8).

Para o efeito do nosso estudo, democratização da Administração Pública e da Sociedade Civil significará, de acordo com J. G. CANOTILHO (1993: 407-411 e 1999: 281:285<sup>503</sup>) e Licínio LIMA (1998: 97

<sup>503</sup>

Escreve Joaquim Gomes Canotilho (1999: 282: «(...) o princípio democrático implica **democracia participativa**, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades



e 131) a extensão da democracia e da participação política e organizacional às organizações e serviços daqueles dois sectores do Estado-Comunidade organizado. Como refere Joaquim Gomes CANOTILHO (1993: 408),

«A democracia, como *concepção global de sociedade*, implica a transferência do princípio democrático (com as adaptações e limitações impostas pelo condicionalismo dos sectores) para os vários «subsistemas» sociais.»<sup>504</sup>.

O princípio democrático de que nos fala Gomes Canotilho é o da democracia política, económica, social, cultural, organizacional e de género.

No nosso trabalho, ainda que tenhamos de ter presentes todos os aspectos desta «democratização da democracia», da Administração Pública e da Sociedade, centramo-nos na análise da democracia na Administração Pública ou Administração do Projecto de Sociedade. E valorizamos a participação como a estratégia pela qual se opera a democratização.

Estas extensão e valorização têm como suporte a concepção da participação como processo de partilha do poder de decidir, como defesa de interesses próprios ou representados e como direito de afirmação de propostas julgadas mais adequadas às finalidades representadas, ou valorizadas pelos intervenientes.

No plano político-organizacional, esta extensão da democracia e da participação, poderá concretizar-se em três domínios, considerando a distinção entre Administração, Direcção e Gestão<sup>505</sup> e as funções administrativas propostas pelas Teorias Clássica, Neoclássica e do Desenvolvimento Organizacional, as quais nos conduzem a formular três domínios possíveis de participação: 1) o domínio da participação político-organizacional; 2) o domínio da participação na gestão; e 3) o domínio da participação na execução.

No processo global da Administração, uma participação político-organizacional absolutamente autónoma e instituinte constituiria uma auto-gestão porque significaria a participação da mesma pessoa nos três domínios referidos. Além disso, significaria poder participar numa

---

de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.» (negritos e itálicos de J.G.Canotilho).

<sup>504</sup>

J. J. Gomes CANOTILHO, 1993, *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 6ª edição revista

<sup>505</sup>

Estamos a seguir Licínio LIMA, 1988: 160; João FORMOSINHO, Licínio LIMA e António S. FERNANDES, 1988: 155; João BARROSO, 1995: 43-44.

organização/ instituição sem uma *estrutura divisionalizada*, conceito com o qual Henry MINTZBERG (1993: 337- 374 e 1990: 227- 254) pretendeu significar a divisão de domínios sociais e de funções da gestão entre departamentos diferentes, gerando compartimentalização e descoordenação de objectivos e de procedimentos.

Já uma participação político-organizacional absolutamente autónoma e instituinte, em parceria, consistiria numa co-gestão, exigindo também os requisitos anteriores. No entanto, existem formas mitigadas de co-gestão organizacional, através da participação na gestão, como acontece hoje com as Escolas Profissionais e se pretenderia que acontecesse com a gestão das Escolas/ Agrupamentos de Escolas, a partir de 1998/99 (início da implementação do Decreto-Lei nº 115/A/98, de 4/5).

Em termos políticos, a participação democrática consistirá na negociação e concertação de acordos ou de contratos relativos à formulação de políticas e de opções estratégicas (B. MACHADO, 1982: 36- 54), supostamente para a organização/ instituição, mas que o «jogo» dos interesses ou as representações dos «actores» poderão converter em destinatários diversos como representações ou interesses de pessoas ou de grupos, concepções de modelos de realização, etc., podendo a organização- instituição transformar-se numa «arena» de confronto entre concepções ou entre interesses.

Em termos de gestão, a participação consistirá na decisão sobre a planificação dos projectos ou programas a prosseguir e na selecção e organização dos meios e dos processos para os realizar e avaliar e, ainda, em avaliar a eficiência e eficácia organizacional dos mesmos. A gestão contemplaria assim as funções do Planeamento, da Organização, da Direcção/ Supervisão aplicadas à Execução, e do Controlo.

Em termos de execução, a participação consistirá em realizar, como maior ou menor flexibilidade e revisibilidade, com maior ou menor convergência com os objectivos propostos formalmente, e com maior ou menor concordância com as regras formais, as acções e actividades previstas nos projectos e programas, das quais pode derivar uma relativa subversão das propostas e regras formais, substituídas por práticas reais que tanto podem permanecer informais como adquirir estatuto de formalidade informal.

**A participação nos três momentos acabados de referir constitui uma participação político-organizacional. Se a participação ocorrer apenas no primeiro dos três momentos constituirá uma participação exclusivamente política. Se ocorrer nos segundo e terceiro momentos constituirá uma participação na gestão. E se ocorrer no terceiro momento, constituirá uma participação na execução.**

Diferentemente da participação política dos cidadãos nas eleições ou em referendo, que é extensiva a todos os homens e mulheres, maiores de 18 anos, a participação político-organizacional e a participação na gestão, a nível formal, podem ser ou não extensivas a todos os indivíduos (membros da organização, funcionários, trabalhadores e beneficiários), quer pela dificuldade de todos estarem sentados à mesa das negociações e das decisões quer porque o estatuto organizacional da instituição/serviço, a especialização requerida pelas actividades desta e as atribuições e competências dos membros / funcionários/ trabalhadores podem não o permitir.

Com efeito, no plano político-administrativo formal, nem todas as instituições e serviços sejam do Projecto de Sociedade<sup>506</sup> sejam de Projecto Privado, este no âmbito dos domínios não-estatais e não-públicos, têm autonomia de formulação política (formulação de objectivos, de opções estratégicas e de orientação da acção). Num caso ou noutro, são instituições e/ou serviços do Projecto de Sociedade aqueles que cumprem objectivos nas áreas sociais de intervenção do Estado- Comunidade, integrem-se eles na Administração Pública Estatal ou na Administração Pública Não-Estatal<sup>507</sup>.

**E, do mesmo modo que nem todas as instituições ou serviços têm autonomia de formulação política, também nem todos os membros/ funcionários/ trabalhadores têm o mesmo estatuto face às oportunidades de participação pois não têm todos a mesma especialização científica, técnica e profissional nem as mesmas atribuições e competências organizacionais. Pelo que as organizações,**

<sup>506</sup> O Projecto de Sociedade é o conjunto de orientações constitucionais e legislativas de ordem superior que preconizam e estabelecem o conjunto de valores, de acções e domínios sociais que a comunidade organizada no Estado deve prosseguir.

<sup>507</sup> A Administração Pública Estatal subdivide-se em Administração Directa do Estado e em Administração Indirecta do Estado. A Administração Pública Não-Estatal subdivide-se em Pessoas Colectivas Públicas e em Pessoas Colectivas Privadas. As Pessoas Colectivas Públicas Não-Estatais subdivide-se em Regiões Autónomas e em Autarquias Locais. As Pessoas Colectivas Privadas de Interesse Público podem provir de associações, cooperativas ou empresas e só poderão contratualizar serviço público com o Estado depois de este lhes ter reconhecido estatuto e idoneidade de interesse público, ficando, em contrapartida, sujeitas ao controlo legal e de mérito, por parte do Estado.

**no plano formal, nos surgem sempre como formas específicas de estruturação e estratificação do poder formal, ou seja, mais ou menos burocratizadas. Mais burocratizadas quando sem autonomia político-organizacional e de gestão. Menos burocratizadas quando com ela e com os meios necessários de acção.**

Em consequência, organizações cujas actividades requeiram mais especialização científica, tecnológica e profissional, disseminada pelos seus membros, tenderão a ser mais dotadas de autonomia político-organizacional, mais flexíveis na sua estruturação e mais participativas nos seus processos decisoriais. Estarão neste caso, e sequencializadas de menos para mais possibilitação da participação as Burocracias Profissionais, as «Adhocracias» (Henry MINTZBERG (1993: 309-406), as organizações missionárias (Henry MINTZBERG, 1990: 319- 340) e as anarquias organizadas Michael COHEN, James MARCH e e Joan OLSEN, 1972; Michael COHEN e James MARCH, 1974; Karl WEICK, 1988; BELL, 1989; Licínio LIMA, 1992, 1998 e 2003)

Em contrapartida, organizações sem autonomia político-organizacional e sem especialização científica, tecnológica e profissional, por parte dos seus membros, ficarão com a participação limitada, conforme o estatuto organizacional, ou à gestão e à execução, ou apenas à execução. Estão neste caso os serviços da Administração Pública Directa do Estado, não estruturados em Burocracias Profissionais nem desconcentrados funcionalmente, nos quais a autonomia política e organizacional foi «confiscada» por níveis de decisão e organização, territorialmente longínquos, e hierarquicamente superiores, os quais constituem o verdadeiro centro de direcção formal dos serviços. Um centro distante e externo mas centro de decisão, política, organizacional e formal. Porém, também mais propiciador de desvios aos objectivos e actividades organizacionais previstas no interior do serviço e ainda mais propiciador de uma vida informal e real, em divergência com os objectivos e/ou normas legais da organização.

Isto porque, no processo da execução, mesmo que o organograma formal e os regulamentos de distribuição e de alocação de atribuições e de competências não atribuam formalmente capacidade de adaptação/ mudança de orientações e objectivos, reservando apenas uma pretendida execução em conformidade, os membros / funcionários/ trabalhadores, podem sempre, a nível informal e real, exercer influência, reorientar as acções, adaptar os objectivos e tarefas ao contexto, serem mais ou menos céleres no desempenho, resistir mais ou menos ao cumprimento das ordens e objectivos, etc., numa verdadeira actuação estratégica em face dos seus propósitos, interesses, valores, representações, egoísmos, benevolências ou malevolências, exercendo um poder político efectivo que até se pode institucionalizar através de práticas e regras informais (Licínio LIMA, 1998: 167),

jamais imagináveis a nível formal, mas que podem subverter ou reorientar as políticas e orientações estratégicas da organização- instituição.

Verificamos assim que a participação político-organizacional, embora potencialmente reduzida, no plano formal, nas componentes política e de gestão, a organizações com estatuto de autonomia jurídica e institucional e com grande especialização profissional, é muito mais poderosa e congruente do que a participação política na constituição do Poder Político do Estado.

É verdade que a participação na constituição deste Poder Político, participação universal para todos os homens e mulheres maiores de 18 anos, se baseia no princípio da igualdade e da liberdade universais perante o voto, as quais estão grandemente condicionadas na vida organizacional pelos factores de estratificação que já mencionámos antes. Porém, essas mesmas igualdade e liberdade já não são universais nos actos subsequentes de participação e controlo da organização do Poder Político e da acção governativa pois, aí, os processos de apreciação da acção governativa dos eleitos através dos «*média*» e de protestos contra as orientações seguidas pelos Governos, através de manifestações, greves, petições, protestos, vigílias, etc., ao alcance dos cidadãos, já não são nem participados nem intervindos por estes e estas formas de participação- influência, mais discursivas que deliberativas, dependem já da capacidade política, social e económica dos cidadãos.

Por isso, as potencialidades da participação político-organizacional, - quando somos membros /funcionários / trabalhadores intervenientes na organização ou quando temos relativamente a ela um interesse «protegido», instituído por lei, e derivado, por exemplo, de sermos accionistas, associados, proprietários de quotas, clientes, beneficiários/ clientes <sup>508</sup> com direitos de participação protegidos, como é o caso dos Pais / Encarregados de Educação dos alunos menores de 18 anos -, são muito maiores do que as da participação política ao nível da organização do Poder Político e da acção governativa porque a participação político-organizacional permite a formulação política, o desenvolvimento organizacional, a adaptação deste a mudanças contextuais, a avaliação e o controlo da acção e da organização e a sua reformulação político-estratégica. Nesta concepção, a participação político-organizacional nas organizações implicará a intervenção sequencial nos sete momentos fundamentais de qualquer processo administrativo-organizacional:

- 1) avaliação de situação e do contexto (*avaliação inicial*)
- 2) concepção das políticas, da estratégia e dos objectivos (*dimensão político-estratégica*);
- 3) formulação dos projectos ou programas (*gestão, planeamento*);
- 4) organização dos meios, das estruturas e dos processos (*gestão, organização*);
- 5) execução dos projectos e dos programas e da respectiva supervisão (*gestão, execução e direcção*)

<sup>508</sup>

Estamos a seguir a tipologia de Peter BLAU e Richard SCOTT, 1970, em *Organizações Formais*, S. Paulo, Ed. Atlas S. A.

- 6) retroacção e reformulação do processo organizativo (*gestão, avaliação, direcção*)
- 7) controlo dos resultados e da eficácia social (*gestão, controlo e reformulação político-estratégica*).

Desta concepção decorre que, no plano formal, a participação na gestão e na execução ou a participação só na execução são domínios de participação amputados da formulação política, e, no caso da participação apenas na execução, da participação política e da programação organizacional.

Mas também decorre que, para a participação político-organizacional poder ocorrer é necessário que as organizações e serviços em que se pretende que ela se verifique, sendo eles integrados na Administração Pública, sejam dotados de autonomia político-organizacional. O que, nos termos constitucionais portugueses, implicará «adequados graus de desconcentração e de descentralização administrativas» (CRP, artº 267, nº 2), já que, como escreveu Baptista Machado (1982: 37), «participação e descentralização andam a par».

A autonomia político-organizacional dos entes/ organizações e/ ou serviços da Administração Pública subordina-se, em princípio – embora a observação empírica possa não o demonstrar -, ao Poder Político do Estado e ao princípio da equidade entre todos os cidadãos deste, devendo o Estado reservar um parcela de controlo e de poder suficientes para «corrigir» «desvios», o que significa que a autonomia dos entes subordinados tem de estar submetida aos princípios da Justiça, da Equidade, do Interesse Geral e da coordenação geral da acção pelo Estado, nas suas diversas funções sociais. Neste sentido, uma negociação sectorial, por corpos profissionais, entre o Governo e representantes destes corpos, pode afectar gravemente o interesse geral do país se o peso social específico desse corpo for demasiadamente valorizado pelo Governo, perdendo de vista o interesse geral de todos os corpos e de toda a população, em síntese, o equilíbrio social.

Quatro critérios orientam a atribuição de autonomia político-organizacional aos entes ou organizações da Administração Pública, sendo atribuída, pelo Estado, a cada um deles uma forma de autonomia específica no contexto da Administração Pública portuguesa. Cada um destes entes integra-se numa das quatro categorias antes referidas de Administração Pública ou Administração do Projecto de Sociedade: 1) Administração Pública Directa Estatal, composta pelos serviços circunscriciais do Estado; 2) Administração Pública Indirecta Estatal, composta pelas organizações descentralizadas institucional, social e administrativamente (institutos públicos, empresas públicas, associações públicas e fundações públicas); 3) Administração Colectiva Pública Não-Estatal ou Autónoma Colectiva Pública, composta pelas Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e pelas Autarquias Locais, estas subdivididas em Autarquias

Regionais (que ainda não existem, embora previstas na Constituição da República, desde 1976, em substituição dos Governos Cívicos de Distrito, que, entretanto, continuam a existir, agora já quase esvaziados de competências porque elas passaram, em 2003, para as Câmaras Municipais, com excepção da emissão de passaportes), Autarquias Municipais e Autarquias de Freguesia, e ordens profissionais, ainda que, relativamente a estas, os autores da teoria político-administrativa se dividam entre considerá-las no âmbito da Administração Colectiva Pública Não-Estatal e entre considerá-las no âmbito da Administração Indirecta do Estado <sup>509</sup>; e 4) a Administração Colectiva Privada ou Autónoma Colectiva Privada, composta pelas associações, cooperativas e empresas que o Estado, através dos seus Governos, reconheceu como de interesse público e com as quais contratualizou um serviço público ou parte dele.

O primeiro critério é um critério de eficácia administrativa territorial em que a proximidade às populações seja factor de uma resolução mais rápida, mais integrada e mais adequada aos problemas e necessidades das mesmas, critério que tem dado origem a uma descentralização institucional territorial, no caso das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, sendo concedida às primeiras autonomia nos planos legislativo <sup>510</sup>, político <sup>511</sup>, poli-social <sup>512</sup>, administrativo <sup>513</sup>, financeiro <sup>514</sup> e

---

<sup>509</sup> A este respeito, ver particularmente uma síntese deste confronto em FREITAS DO AMARAL (1999: 413-416), alinhando-se ele próprio e Rogério SOARES a favor da tese da Administração Indirecta e alinhando Votal Moreira, J- Gomes Canotilho e Jorge Miranda na tese da Administração Colectiva Pública Não-Estatal ou Autónoma Colectiva Pública.

<sup>510</sup> Conforme referimos em nota, na secção anterior, a autonomia legislativa é a forma mais elevada de autonomia, em Portugal, só detida pelas Assembleias e Governos Regionais das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. É uma autonomia que consiste em a entidade - comunidade, neste caso a Região, através dos seus órgãos eleitos, poder dar-se a si própria a legislação subordinada, isto é, toda aquela legislação e regulamentação de grau inferior às Leis e aos Decretos-Lei, isto é, equivalente regionalmente a Decretos, Decretos Regulamentares, Portarias, Despachos Ministeriais e Despachos de Secretários de Estado, individuais ou conjuntos.

<sup>511</sup> A autonomia política é uma característica das Pessoas Colectivas de População e Território que são as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais. Ter autonomia política significa poder dar-se a si próprio os objectivos e as opções político-estratégicas a prosseguir na sua acção, dentro do conjunto de atribuições e de áreas sociais em que, por Lei, intervém. Exemplificando, nada impedirá que uma Câmara Municipal proponha ao seu órgão de direcção e de controlo, a Assembleia Municipal, gastar todo o seu orçamento na defesa do ambiente ou na valorização da educação. Provavelmente, uma proposta destas não passaria na Assembleia Municipal tão-somente porque, também ela, seria chumbada politicamente, isto é, por não cobrir muitas outras necessidades do município. Mas, em termos de autonomia para aprovar uma tal proposta ela seria total.

Se a autonomia legislativa opera a ruptura das autonomias regionais relativamente às autonomias das autarquias locais, a autonomia política opera a ruptura entre as autonomias destes entes e os da Administração Indirecta do Estado ou a ela equiparados. Com efeito, nestes últimos, é o Estado, através do Ministério respectivo, quem define as orientações político-estratégicas das diferentes instituições, já só descentralizadas numa e para uma área social, ao contrário das Autarquias Locais, descentralizadas em várias áreas sociais, e das Regiões Autónomas, descentralizadas em todas as áreas sociais, com excepção das da Justiça, da Defesa Nacional e da gestão monetária.

<sup>512</sup> No plano teórico, a autonomia das Regiões Autónomas deverá proporcionar uma integração territorial da Administração Pública, isto é, o Poder de Direcção e Supervisão sobre todas as funções sociais da Administração passaria para o Governo Regional, com excepção das áreas da Defesa, da Justiça e da Segurança Interna. Estas excepções «obrigam-nos» a não dizer que as Regiões Autónomas detêm uma autonomia pan-social (todas as áreas sociais) e a dizer que esta autonomia é poli-social (quase todas) para a distinguirmos das Autarquias Locais, com intervenção apenas em algumas áreas (autonomia

patrimonial <sup>515</sup>, e às segundas uma autonomia nos planos político, pluri-social, administrativo, financeiro e patrimonial, ficando todas sujeitas apenas a uma tutela legal por parte do Estado. Ambas têm órgãos próprios de Direcção, de Gestão e de Controlo, eleitos pelas populações <sup>516</sup>.

Enquanto as Regiões Autónomas têm como únicos coordenadores jurídico e constitucional a Assembleia da República e o Conselho de Ministros, as Autarquias locais têm como entidade hierárquica superior o Conselho de Ministros, os Ministros e os Secretários de Estado, no âmbito de cada Ministério. Em consequência desta subordinação multi-funcional, as Autarquias Locais são entidades que sofrem os efeitos nefastos da compartimentalização político-organizacional, a partir de cada Ministério, havendo programas autárquicos que requerem a autorização diferenciada de diferentes Ministros, Secretários de Estado ou, mesmo, Direcções Gerais e/ ou Regionais.

---

pluri-social), e das restantes instituições da Administração Pública que só têm autonomia e intervenção numa área social.

<sup>513</sup> Por autonomia administrativa deve entender-se a faculdade de desenvolver o ciclo completo da gestão organizacional (Planeamento, Organização, Execução/Direcção e Controlo), de aprovar os regulamentos de funcionamento e de relacionamento com os membros, com os beneficiários e com os clientes, e de praticar actos definitivos e executórios, isto é, com produção de todos os efeitos legais. É um conceito que implica também a posse de autonomia financeira.

<sup>514</sup> O conceito de autonomia financeira não é unívoco. No seu sentido mais amplo, autonomia financeira significa autarcia, governo de si próprio, portanto gerar e gerir as suas próprias receitas. Porém, nenhuma entidade descentralizada, em Portugal, detém autonomia financeira neste sentido. Por isso, o conceito de autonomia financeira tem vindo a ser deturpado confundindo-se a componente autarcia com a componente de gestão do conceito. Na componente de autarcia, o que existe é um conjunto de instituições que se financiam parcialmente a si próprias, cobrindo o Governo da República a restante parcela do Orçamento. Entre elas estão as Empresas Públicas, as Regiões Autónomas, as Autarquias, alguns Institutos Públicos como as Universidades e os Institutos Politécnicos e, até, as Escolas e Agrupamento de Escolas. A ordem pela qual sequenciámos estes entes significa um percurso de maior autonomia financeira para menos autonomia financeira.

Na segunda componente do conceito, tem-se identificado autonomia financeira com capacidade de flexibilizar a gestão do orçamento, ora limitando o número de rubricas orçamentais, ora agilizando processos de transferência de dinheiro entre rubricas, ora ainda agilizando processos de requisição do dinheiro do Orçamento de Estado pelas Instituições e de autorização e registo de despesas. Neste aspecto, e ao contrário do que seria de esperar, o POC – Educação, criado em 1997, e ainda só implementado, em grande escala, na sua forma simplificada, não veio agilizar de todo a vida orçamental das Escolas/ Agrupamentos, porque aumentou o número de rubricas e «rigidificou-as», enquanto que, com a autonomia conferida por Roberto Carneiro, em 1992, só havia três rubricas orçamentais (despesas de pessoal, despesas correntes e despesas de capital).

<sup>515</sup> Por autonomia patrimonial entende-se a posse dos bens imóveis e móveis, classificados como bens de investimento ou de capital. Ela é uma característica das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. Quanto às restantes instituições, a sua Lei Orgânica define se elas têm ou não esta autonomia. Tendo-a, a Lei também preverá o destino do património em caso de dissolução da instituição. Não detendo essa autonomia, as instituições ficam sujeitas às regras da Direcção Geral do Património do Estado.

<sup>516</sup> Para uma abordagem em profundidade do conceito e estatuto do «Poder Local», em Portugal, o «Poder» das Autarquias Locais, ver a obra de Carlos Morais GAIO (Coordenador, 1994: *Guia do Eleito Local, I Vol – Assembleia Municipal, e II Volume, Câmara Municipal*, editada pelas Edições ASA. E ainda, de António Cândido OLIVEIRA, 1993, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora. Terá ainda algum interesse histórico o artigo de Alberto MARTINS e Jorge Strecht RIBEIRO, *A Democratização da Democracia*, em «O Jornal», 4 de Março de 1983, p. 8. Numa perspectiva comparada entre Portugal e a França, a obra de Jean- Charles SAVIGNAC, 1995, *Les Administrations de la France – Pouvoirs Politiques et Institutions Administratives*, Paris, Ed. Masson, parece-nos suportada em ampla teoria política e organizacional.



O segundo critério é um critério de eficácia social, funcional, de desburocratização, de flexibilização administrativa e organizacional, através da especialização de saberes, de funções e de tarefas da Administração Pública, pelo qual os Governos confiam, em definitivo, funções especializadas a entidades que constitui em pessoas colectivas, com personalidade jurídica, distintas do Estado mas subordinadas ao Governo em termos de atribuições sociais e funcionais e de tutela orientação, de mérito e legal, através do Ministro e Secretários de Estado respectivos. Por este critério, os Governos deverão criar uma outra instituição, independente do Estado, sempre que o serviço a prestar aos cidadãos seja mais bem prestado por uma organização especializada no domínio do serviço a prestar, isto é, os Governos devem prosseguir uma administração e gestão especializadas científico-técnica e profissionalmente.

Este critério conduz a uma descentralização institucional e uni-social em que se integram as organizações especializadas, requerendo uma gestão especializada a nível científico, técnico e profissional, em determinadas áreas de actuação da Administração Pública, dando origem às organizações da Administração Indirecta do Estado. E em que se integram ainda, por via do contrato que fizeram com o Estado para a prestação de um serviço público, em determinada área, as organizações não-estatais, previamente reconhecidas pelos Governos como idóneas bastante, através do reconhecimento do seu interesse público.

As instituições assim criadas ou contratualizadas organizam-se num *continuum* de autonomia que vai desde a autonomia científico-técnica e profissional, conduzindo à eleição de órgãos próprios de Administração, Direcção, Gestão e Controlo, pelos próprios membros da organização (Organização Judiciária, Universidades, Institutos Politécnicos, Ordens Profissionais), passando pela autonomia na Gestão, nomeada pelo Governo (Institutos Públicos, Fundações Públicas, Associações Públicas e Empresas Públicas do Estado), até à simples autonomia administrativa, com capacidade regulamentar, conferindo ainda capacidade para a prática de actos definitivos e executórios dos entes desconcentrados originariamente.

O estatuto orgânico de cada uma das organizações da Administração Indirecta e da Administração Directa Originariamente Desconcentrada define, através de Decreto-Lei, qual ou quais das seguintes autonomias lhe são atribuídas: administrativa, financeira e patrimonial, no todo ou em parte. Por isso, pode acontecer que, na realidade, as organizações tenham níveis de autonomia diferenciada, sendo que a organização judiciária e as universidades se apresentam no maior grau possível de autonomia, neste critério (Cf Baptista MACHADO, 1982).

O terceiro critério é um critério de eficiência e eficácia organizacional-administrativa que tem sido usado para conferir autonomia às organizações estruturadas em Burocracias Profissionais e para as manter no âmbito da mesma

pessoa colectiva originária, o Estado. Ou seja, aplica-se aos serviços da Administração Directa do Estado, os quais, em virtude da aplicação do critério, passam a ser considerados serviços autónomos, embora sob tutelas política, de orientação e coordenação, de mérito e legal do Estado, através do respectivo Ministro, Secretários de Estado, Direcção Geral e/ou Direcção Regional. Este critério conduz a uma desconcentração originária, instituída por Decreto-Lei, conferindo todas ou algumas das autonomias, designadamente, científica, técnica, profissional, administrativa e financeira. Na prática, pode conferir, em algum ou alguns domínios sociais da organização uma autonomia muito próxima da conferida pelo segundo critério.

As escolas e agrupamentos de escolas integram-se aqui no que se refere à gestão curricular e pedagógica. Também era o caso da gestão do serviço médico hospitalar, antes do Ministro da Saúde do XVI Governo Constitucional ter acabado, em finais de 2003, com a eleição dos Directores Clínicos.

O quarto critério que tem sido usado é um critério aplicado pontualmente, tendo como objectivo aliviar um determinado escalão administrativo ou social de um putativo excesso de volume de serviço. Ocorre no âmbito dos serviços da Administração Directa do Estado. Através dele, o responsável por esse escalão desconcentra, temporariamente, por delegação, noutra escalão, ou no responsável por ele, todas ou parte das suas atribuições e competências. É um processo expedito de desconcentração, chamado de «*por via derivada*», em consequência da delegação que, por isso mesmo, não necessita dos processos morosos de aprovação e referendamento de um Decreto-Lei. Porém, é um processo de âmbito limitado – o delegante só pode transferir as suas próprias competências -, com carácter temporário e que, por isso mesmo, não confere estatuto jurídico definitivo ao ente delegado. Até porque, em qualquer momento, o delegante pode retirar a delegação de poderes. Além disso, tem andado, na prática, embora a teoria político-administrativa não o explicita – nem o possa admitir -, associado à partilha de confiança político-partidária entre delegante e delegado.

Nas organizações sem autonomia – nem política nem organizacional - as quais, na prática, na Administração Pública, constituem os serviços da Administração Pública Directa do Estado, a participação possível é uma participação na execução. Nestes serviços, ao contrário dos criados ao abrigo do terceiro critério, nem o controlo da execução é feito no serviço. Por isso, são serviços sujeitos, como os criados ao abrigo do quarto critério, aos poderes de orientação política, de direcção, de coordenação da acção e regulamentar e às tutelas inspectiva, de mérito e legal dos Ministro, Secretários de Estado e Director Geral ou Regional respectivo.

O Quadro nº 4 permitirá sintetizar as formas de organização político-administrativa da Administração Pública e as respectivas espécies de autonomia.

Quadro nº 4: Formas de organização do poder decisional na Administração Pública e sua relação com as formas de autonomia

Forma Político-administrativa	Variantes	Espécies de Autonomia
Estado Independente	Estado Unitário, Federal ou Confederal	Pessoa colectiva. Autonomia Legislativa, política interna e externamente, territorial, militar, monetária, pan-social, administrativa, financeira, patrimonial. Presidente da República, Assembleia Legislativa Nacional e Presidente do Governo, eleitos pela população
Entidade descentralizada legislativa, política e territorialmente	Estado Federado ou Região Autónoma	Pessoas colectivas com autonomia Institucional, legislativa, política, territorial, polisocial, administrativa, financeira, patrimonial. Órgãos de Direcção e Controlo (Assembleia Legislativa Regional) e de gestão (Presidente do Governo Regional) próprios, eleitos pela população do território
Entidade descentralizada política e territorialmente	Autarquias Locais	Pessoas Colectivas. Autonomia Institucional, política, territorial, pluri-social, administrativa, financeira, patrimonial. Órgãos de direcção e de controlo (Assembleia Municipal e de Freguesia) e de gestão (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) eleitos pela população do território

Quadro nº 4: Formas de organização do poder decisional na Administração Pública e sua relação com as formas de autonomia

(continuação)

Forma Político-administrativa	Variantes	Espécies de Autonomia
Entidade descentralizada institucional, social e Administrativamente (Administração Indirecta do Estado e entes não-estatais contratualizados)	Organização Judiciária. Universidades e Institutos Politécnicos. Associações profissionais	Pessoas colectivas. Autonomia Institucional, política, uni-social, científica e técnica, administrativa, financeira, patrimonial. Órgãos de direcção, de gestão e de controlo eleitos pelos membros da organização

	Organizações Não-Estatais de Serviço Público contratualizado pelo Estado ou por entidades da Administração Pública Estatal, bastante autónomas	Pessoas colectivas. Autonomia Institucional, uni-social, administrativa, financeira, patrimonial. Podem ser associações, cooperativas ou empresas. Órgãos de direcção, de gestão e de controlo eleitos pelos membros
	Organizações da Administração Indirecta do Estado: empresas estatais de serviço público, institutos e fundações públicas	Pessoas Colectivas. Órgãos de Direcção e de Gestão nomeados pelo Governo mas com Autonomia institucional, uni-social, administrativa, financeira (algumas) e patrimonial (algumas).
Serviço desconcentrado originariamente, a nível social e administrativo	Serviços da Administração Directa do Estado, estruturados em burocracias profissionais, como a Escola/Agrupamento de Escolas Não-Superiores	Serviço circunscricional e uni-social do Estado. Parcelas de autonomia funcional, administrativa, financeira (algumas) e patrimonial (algumas) variadas
Serviço desconcentrado derivadamente, em pequena extensão	Alguns serviços da Administração Directa do Estado	Serviço circunscricional e uni-social do Estado. Parcelas de autonomia temporária a um ou vários níveis de entre funcional, administrativo e financeiro, conferidas por delegação
Serviço da Administração Directa Centralizada	Serviços do Estado a nível Nacional, Régional, Interdistrital, Distrital, Interconcelhio, Concelhio, Interfreguesias, Freguesia, Bairro	Sem qualquer autonomia formalmente atribuída. Participação na execução.

Algumas interpretações sócio-organizacionais do estatuto da Escola Não-Superior, em Portugal, entre 1974 e 1998, à luz da teoria dos sistemas parecem confirmar o estatuto político-administrativo, acabado de descrever. Com efeito, considerar-se a Escola como meso-sistema (João BARROSO, 1989: 6 e 1992: 36-37; Rui CANÁRIO, 1992: 59) ou sistema intermédio de um macro-sistema maior, macro-sistema que seria constituído pela Administração Educativa, o qual, em rigor, já seria um meso-sistema da organização político-administrativa pan-social do Estado-Comunidade, implica afirmar-se que a Escola é um serviço de uma organização maior, dotado de alguma capacidade política, em alguns domínios, e de autonomia de gestão, isto é, de tradução das políticas e das opções estratégicas e programáticas em programas de acção e respectiva organização e execução.

Porém, esta inferência é verdadeira parcialmente porque, só ao nível da gestão curricular e pedagógica, a escola se poderá considerar como um meso-sistema na medida em que, nas restantes áreas de desenvolvimento organizacional (áreas

financeira, acção social, de gestão de recursos humanos e físicos), a Escola não atinge ainda a autonomia organizacional requerida por um meso-sistema.

Com efeito, estas restantes áreas de desenvolvimento organizacional e de diferenciação horizontal da Escola, que constituem a abrangência social desta realizam um elevado grau de formalização a partir de regras e de estruturas (Henry MINTZBERG, 1993: 185-192), o que permitirá, quando muito, a participação num processo de execução com flexibilidade.

Esta limitação da capacidade de gestão, nas áreas financeira, de gestão de recursos, humanos e físicos, e de organização burocrática foi ainda agravada pelo facto de a dispersão espacial (João BILHIM, 1996: 130-134) das estruturas de administração e gestão (Delegações da Direcção Geral de Pessoal, a partir de 1980, substituídas por Coordenações de Área Educativa, a partir de 1994, e Direcções Regionais, a partir de 1988) se ter centrado em áreas não curriculares e não pedagógicas, o que permitiu «salvar» a relativa autonomia no âmbito da gestão curricular e pedagógica e dos seus sistemas conexos mas manter a dependência dos poderes de gestão externa naquelas áreas.

Enquanto que o Estado define o estatuto político-administrativo e, portanto, de autonomia, de cada uma das organizações da Administração Pública (estatais ou não-estatais), especificando-lhes graus de autonomia, atribuições e competências, a democratização da Sociedade Civil e das suas organizações é regulada a partir dos preceitos constitucionais relativos aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos (cidadãos e trabalhadores), cuja implementação, no âmbito daquelas organizações, não é coordenada pelo Estado mas deixada à iniciativa dos agentes da Sociedade Civil, pressupondo que tal iniciativa tenha como valores orientadores tais preceitos constitucionais bem como toda a legislação subsequente, constituída essencialmente pelo Código do Processo Civil, pelo Código do Trabalho, e por toda a legislação coordenadora da acção social e organizacional não-estatal, nas especificidades de cada domínio de acção social.

Para dirimir conflitos, foram implementadas, pelo Estado, diversas instituições de apelo tais como Provedoria de Justiça, Procuradoria Geral da República, Ministério Público, Tribunais do Trabalho, Tribunais de Família, Tribunais de Menores, Altas Autoridades de Coordenação da Concorrência (desde 1998), em vários domínios, etc., instituições reveladoras de que a acção social no âmbito da Sociedade Civil parece ainda mais difícil de coordenar e de regular do que a acção organizacional nas entidades estatais, coordenadas directa ou indirectamente pelo Estado.

Assim, apesar da legislação coordenadora, a acção social e organizacional, no âmbito da Sociedade Civil, é muito diversa e os mecanismos de regulação muito opacos e, quantas vezes, dissimulados, manipulatórios e, quantas vezes, invisíveis.

Apesar do direito à negociação colectiva, posto em causa pelo Código do Trabalho, aprovado em 2003<sup>517</sup>, as relações sociais são estabelecidas com base em interacções restritas e informais<sup>518</sup> que escapam, imensas vezes, aos conceitos reguladores da Lei.

Três exemplos permitir-nos-ão perceber estas dificuldades de democratização da Sociedade. O primeiro remete para a discriminação da mulher no mundo social não-estatal. Somos sucessivamente confrontados com estatísticas evidenciando que, no mundo da Sociedade Civil, as mulheres são muito mais mal pagas que os homens<sup>519</sup>. No entanto, o Estado garante, pelo menos, igualdade de vencimentos entre homens e mulheres, no âmbito de cada categoria profissional. Por isso, poderá estar aqui uma das razões pelas quais a feminilização dos serviços do Projecto de Sociedade (serviços da Administração Pública) tem avançado a um ritmo acelerado nos últimos 30 anos, em Portugal, e em todos os sectores, sobretudo aqueles onde, antes, como a Justiça e a Classe Médica, as mulheres eram uma minoria acentuada. Isto pode revelar o quanto o mundo se tornou injusto e desigual e o quanto a busca de um porto seguro pode revelar a in-equidade que se vive no mundo social não-estatal.

Um segundo exemplo, mais dramático ainda, tem a ver com a exploração da mão-de-obra infantil, porque proibida oficialmente, antes dos 16 anos. No entanto, a profusão das proibições legais choca com as práticas de exploração e, muito mais ainda, com as multas aplicáveis, de pequeno montante, e a dificuldade do Estado, através dos seus serviços competentes, em exercer o controlo.

<sup>517</sup> Lei nº 99/2003, de 27/8/2003, que aprovou o Código do Trabalho.

<sup>518</sup> Em conversas meramente informais com empregados da Indústria e do Comércio, fomos detectando situações em que o presumível ordenado auferido pelos trabalhadores não chegava sequer a 50% do salário mínimo obrigatório. Sempre que perguntávamos «Como é que aguenta esta situação», a resposta era, invariavelmente, «e para onde vou, enquanto não arranjo coisa melhor».

<sup>519</sup> Pode ler-se em *Le Monde*, de 28/07/2005, em artigo intitulado «Les femmes, victimes d'un "préjugé négatif des employeurs", selon le CEREQ». Afirma-se no estudo que «La différence de salaires entre les hommes et les femmes, dès les premières années de la vie active, s'explique par des "préjugés" tenaces au sein des entreprises, selon une étude publiée, jeudi 28 juillet, par le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications)» e «Certains facteurs, relève enfin l'étude, contribuent au maintien des différences de rémunérations, comme le développement du travail à temps partiel et des contrats de travail souvent plus précaires pour les femmes que pour les hommes. Même si la proportion de femmes parmi les cadres et les professions intellectuelles supérieures a progressé ces dernières années, l'accès à cette catégorie reste plus délicat que pour les hommes.»

Em 06/03/2005, a Agência Lusa noticiava que num relatório apresentado ao Parlamento Europeu pela Deputada Portuguesa Ilda Figueiredo, era denunciado que: «As mulheres representam mais de metade dos desempregados da União Europeia, ocupam a maioria dos trabalhos precários e ganham menos do que os homens, revela um relatório polémico da eurodeputada comunista Ilda Figueiredo, que o Parlamento Europeu vota na próxima quarta-feira. Traçando um cenário negro da "Situação Social na UE", o documento denuncia em particular a situação das mulheres no mundo laboral: das 192,8 milhões de pessoas empregadas na Europa em 2003, apenas 43,6 por cento eram mulheres e destas só uma em cada três trabalhava a tempo inteiro e em empregos permanentes. No mesmo ano, a taxa de emprego das mulheres era de 55 por cento, sendo uma parte significativa precária e a tempo parcial, enquanto a taxa de emprego masculino atingia os 71 por cento, o que revela "profundas desigualdades no mercado de trabalho", escreve a eurodeputada portuguesa. Estas diferenças chegam aos salários, sendo que a remuneração horária bruta das mulheres era, em 2001, na Europa a Quinze, 16 por cento inferior à dos homens, uma diferença que é mais significativa na Alemanha e Reino Unido. "Há discriminações no acesso das mulheres a um emprego de qualidade e em muitos países são insuficientes os serviços de apoio à família, designadamente para a guarda de crianças, de forma a ser possível conciliar vida familiar e profissional", refere no relatório.» (In Público, 07/03/2005).

Um terceiro exemplo tem a ver com a exploração da mão-de-obra imigrante não registada, mal paga e sem direitos sociais. Também aqui, o controlo exercido pelo Estado é ténue e os mecanismos de construção de «*invisibilidades*» sobre a realidade escapam ao controlo dos poderes públicos.

Estes exemplos ilustram a dificuldade de democratização da Sociedade. O que não quer dizer que não haja boas práticas nem que o Estado, mesmo nos seus serviços, garanta inteiramente essa democratização. As práticas vão chamando a atenção mais para a «civil-societização» do Estado do que para a defesa, por parte dele, de princípios que julgávamos inquestionáveis e invioláveis, no Estado de Direito Democrático e Social <sup>520</sup>. Neste tempo de deriva neoliberal, o Estado está também a deixar-se imbuir por princípios e práticas não consentâneas com aquele modelo de Estado <sup>521</sup>.

Por isso, neste mundo da Sociedade Civil, o excelente trabalho de José BAPTISTA, de Ilona KOVÁCS e de Conceição Lobo ANTUNES (1985) sobre modelos de gestão alternativa, a partir de uma experiência portuguesa, modelos constituídos pela auto-gestão e pela co-gestão, teórica e socialmente ligados ao movimento da democracia participativa /deliberativa <sup>522</sup>, como formas de exercício e de controlo do poder, através da participação directa, faz-nos reflectir como o avanço do capitalismo internacional, do neoliberalismo e da globalização económica, impulsionados pela queda do «Muro de Berlim», em 1989, alterou por completo o contexto ideológico e social da autonomia dos Estados-Nação e das relações sociais adentro deles desenvolvidas e desenvolvíveis.

Não retirando valor normativo aos princípios da democracia participativa/deliberativa, as relações sociais estabelecidas no âmbito deste novo contexto cooptaram aqueles princípios e transformaram-nos em instrumentos de manipulação

<sup>520</sup> Com efeito, mesmo, no sector Estado, assiste-se, na Administração Pública, desde 1985, ano da introdução dos recibos verdes como forma de pagamento de serviços eventuais, e dos contratos a prazo, a uma precarização das relações de trabalho, agravadas, em 1989, com os contratos administrativos de provimento (por um ano) e, mais recentemente, em 2002, por contratos por três meses, por um mês e, até, por um mês, com horário a tempo parcial. Por outro lado, a criação, em 2002, dos Hospitais-Empresa, teve como intenção, entre várias outras, agilizar os contratos de trabalho e os despedimentos, aplicando a estes hospitais o mesmo regime laboral das Empresas Públicas Estatais. O Estado Neoliberal, em Portugal, só foi assumido depois de 1989 mas, de facto, foi iniciado com o Governo chamado do «Bloco Central», entre 1983 e 1985, pressionado pelas reformas exigidas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) para equilibrar as contas do Estado, algo que, desde 1993, e particularmente, desde o Sistema Monetário Europeu (1998) é exigido e tutelado pelo Banco Central Europeu e pela Comissão Europeia. Consideramos a extinção do Fundo de Abastecimento Industrial e Social, em 1989, um Fundo criado em 1949 e que permitiu subsidiar o preço de alguns produtos alimentares de primeira necessidade, entre 1974 e 1989 como o indicador social do início do Estado Neoliberal.

<sup>521</sup> Vai nesta linha a aplicação do Código do Trabalho aos contratos celebrados por pessoas colectivas públicas da Administração Pública (Lei nº 23/2004, de 22 de Junho).

<sup>522</sup> O estudo da democracia nas organizações não-estatais pode ainda ser analisado em: Patrick GUIOL; Yves LAMBERT e Olivier SABOURAUD (Directores, 2000). *La Démocratie dans l'Entreprise. Une Utopie?: Renaud SAINSAULIEU; Pere-Eric TIXIER; e Marie-Odie MARTY, (1983), La Démocratie en Organisation; Dominique MARTIN (1994), Démocratie Industrielle - La Participation Directe Dans Les Entreprises.*

dos trabalhadores e subordinados, como Alain GIRARD e Claude NEUSCHWANDER (1997), Jacques GODFRAIN (1999) e Jean-Pierre LE GOFF (1999) demonstraram, pela sua valorização e manipulação como processos de identificação/ submissão dos trabalhadores com os(aos) objectivos da empresa ou organização, processos a que Licínio LIMA (1998: 131) chama *participação como tecnologia social*.

### **3. O contributo da teoria organizacional para uma compreensão do fenómeno participativo, para uma topologia e para uma tipologia da participação**

Até agora, procurámos mobilizar o contributo das teorias política e políti-co-administrativa para a análise da participação nas organizações e, particular-mente, nas organizações e serviços do Projecto de Sociedade, isto é, da Administração Pública. Pois, tal como refere Licínio LIMA (1998: 89)

«O estudo dos fenómenos da participação nas organizações, designadamente na escola, a menos que se aceite correr os riscos inerentes às abordagens de tipo atomizante, não pode ser realizado à margem, ou pela contenção, de certos pontos de vista da Ciência Política e das Teorias da Democracia.».

Como vimos, a teoria político-administrativa enquadra a participação dos possíveis actores organizacionais (clientes/ membros/ funcionários/ trabalhadores/ beneficiários) num conjunto de dois estatutos que são: o estatuto político-administrativo da organização ou serviço e o estatuto organizacional daqueles «actores». Ambos eles são definidos por atribuições, competências e direitos. As atribuições especificam os domínios de acção, delas se deduzindo a relação com outros órgãos e/ ou instituições». As competências especificam os deveres funcionais dos órgãos e dos «actores». Finalmente, os direitos indicam as prerrogativas políticas e organizacionais e ainda as condições sócio-profissionais que são reconhecidas aos «actores».

Por isso, a participação nas organizações, analisada de um ponto de vista político-administrativo, tende a valorizar essencialmente o estatuto formal (conjunto de atribuições e de competências) atribuído à organização e aos seus «actores», - aquilo a que Licínio LIMA (1992: 178; 1998: 181; 2003: 70 chamou de *participação consagrada* ou *participação decretada*, por distinção com a «*participação praticada*», real, e a que João BARROSO (1996: 170) chamou de «*autonomia decretada*» por distinção com a «*autonomia construída*» -, estatuto formal que apenas nos permite caracterizar o grau de autonomia da organização ou do serviço.



A teoria político-administrativa fornece-nos pois o quadro jurídico-legal, acrescido do sistema de recursos, os quais constituem a envolvente ou o contexto da acção organizacional. Porém, esta teoria ainda não nos permite caracterizar e analisar esta acção, nas suas formas organizativas, nas suas motivações, nas suas justificações, na intencionalidade e significados que os seus agentes lhe atribuem. Para isso, necessitamos também do contributo da teoria organizacional.

Com efeito, a abordagem da participação nas organizações «obriga» a «vê-la» de diferentes modos: como processo de realização pessoal e democrática; como construção de decisões colectivas concertadas e mobilizadoras do colectivo; como confronto entre poderes, individuais ou organizados; como processo articulado de integração entre objectivos para a organização, no seu todo, e objectivos individuais; como afirmação das concepções e representações individuais ou de grupo; como estratégia de resistência e, mesmo, de boicote à execução de decisões; como estratégia de prossecução de interesses individuais, mesmo em contextos restritivos e, aparentemente, conformadores. Porque os actores detêm sempre uma *autonomia relativa* face a esses contextos, impondo-lhes, em contrapartida, o poder estratégico da sua acção organizacional. Porque, como afirma Licínio Lima (1998b: 582), a propósito da Escola Secundária,

«(...) as organizações são sempre as pessoas em interacção social, e (...) os actores escolares dispõem sempre de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada. E, assim, os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas *a priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras.» .

Nestes termos, a análise da participação nas organizações não pode reduzir-se ao pressuposto de que ela é inerente ou exclusiva de modelos e contextos organizacionais democráticos, no todo ou em parte, mas considerar também que é um fenómeno que ocorre, em larga escala, em contextos organizacionais não democratizados, embora em modelos e formas diferentes das que podem ocorrer em contextos democratizados.

Nem também a análise da participação se pode reduzir a uma perspectiva gestionária da organização, na linha das *Teorias do Management*, como se houvesse uma melhor maneira de administrar, de gerir e de organizar as pessoas e as suas actividades, a teoria do «*one best way*», como sugeriu Frederick Winston TAYLOR (1911- 1990), sob influência do positivismo comportamentalista (outra forma de exprimir o behaviorismo) emergente.

Bem pelo contrário, a participação afigura-se-nos como uma variável dependente, multiforme, de um conjunto vasto de variáveis independentes, também

elas multiformes <sup>523</sup> porque advindas de contextos, factores e formulações teóricas diversos, os quais transformam a participação num fenómeno complexo e multifacetado, possível em momentos organizacionais e domínios variados, que não dependem apenas dos contextos institucionais, estabelecidos formalmente, mas também do conjunto de significados, intenções, representações, valorizações e interesses dos «actores».

Nestes termos, um quadro institucional tido como formalmente participativo, na lógica e intencionalidade dos responsáveis pela organização/ instituição, pode não motivar a participação dos restantes «actores», os quais poderão assumir atitudes passivas e, até, de resistência, à participação proposta formalmente, podendo também uma não participação proposta, no plano formal, ser percebida como conflagradora e ameaçadora e dar origem a uma resistência dissimulada, como Robert MERTON (1971), Alvin GOULDNER (1971) e James MARCH e Herbert SIMON (1974) demonstraram.

Concebida deste ponto de vista, como conjunção/disjunção (Licínio LIMA, 1998b: 162) entre factores institucionais e significações/ representações/ valorizações/ interesses dos «actores, o estudo e análise da participação nas organizações formais e, particularmente, nas do Projecto de Sociedade, onde a Escola Pública Estatal, objecto deste estudo, se insere, não dispensará a consideração nem dos modelos teórico-organizacionais nem das lógicas de acção, na sua relação com a participação, nem ainda dos níveis organizacionais, variáveis conforme o grau de autonomia da organização/ instituição nem, por outro lado, dos domínios de acção organizacional, variáveis de organização para organização, conforme o objecto social desta e a natureza dos seus objectivos, tanto sociais externos quanto organizacionais, políticos e psicossociais internos.

Nesta linha, a participação é um termo que remete para um conceito polissémico, interdisciplinar e polémico, nos planos político e organizacional, dados os significados com que é usado.

O que, na nossa óptica evidencia o sentido das palavras de Hervé SERIEYX (1988: 17) segundo as quais, se não houver um cuidadoso doseamento do significado da participação enquanto possibilidade de afirmação de poder político, de gestão e de controlo da execução das decisões, arriscamo-nos ao uso de um termo «que reenvia para um substantivo com odor político mas para um mundo essencialmente manipulatório», onde a participação desempenharia um papel legitimador e seria considerada apenas como uma técnica de gestão, uma tecnologia social (Licínio LIMA, 1992: 127) para

---

<sup>523</sup> «Participação» é, segundo Dimitri Weiss, citado por Philippe HERMEL (1988: 16), um termo poliédrico, dada a sua polissemia e a multiplicidade de usos em diferentes contextos teóricos e com diferentes significados, muitas vezes contraditórios. Daí que Hervé SERIEYX (1988: 18) nos advirta para o facto de que em torno da do termo participação se tenham estabelecido confusões conceptuais que é necessário esclarecer.

promover a integração entre os objectivos e os processos da organização/ instituição e os dos seus membros/ funcionários/ trabalhadores.

### **3.1. A participação nas organizações vista à luz dos modelos de participação da teoria política aplicados aos modelos analíticos e às configurações estruturais**

Nesta secção tentaremos associar os modelos políticos da participação na instituição do Poder Político do Estado e, pressupostamente, conformadores da organização político-administrativa das respectivas Administrações Públicas, aos modelos analíticos que as análises sócio-organizacionais sugerem e às configurações estruturais, considerando ainda um terceiro e decisivo elemento que é o conjunto de dinâmicas participativas / não participativas que cada modelo comporta.

O *continuum* de modelos políticos, decorrente da análise realizada nos Capítulos II a V organiza-se também desde um mínimo de participação decretada, a participação na execução (possível em todas as formas de Estado) até um máximo de participação decretada, possível nos Estados Liberal e Democrata Liberal, se concebida a participação no âmbito do modelo político de organização (Michel CROZIER e Erhard FRIEDBERG, 1977 e 1995; (Per-Erick ELLSTROM, 1983 e 1984 ); Eric HOYLE, 1986, 1988 e 1989); Samuel BACHARAH, 1988; Victor BALDRIDGE, 1989; Stephen BALL, 1989; Natércio AFONSO, 1994 e 1995; Licínio LIMA, 1992, 1998b e 2003).

Se a participação for concebida na perspectiva da construção do acordo social, próprio das democracias participativa/ deliberativa e dos modelos colegial (Tony BUSH, 1995) ou de sistema social (Per-Erick ELLSTROM, 1983 e 1984 ), tanto a participação decretada quanto a participação praticada serão limitadas pelo quadro legal-institucional, promovedor desse acordo.

Os modelos de Estado Liberal e Democrata Liberal contradizem, no plano da participação e da organização praticadas os seus próprios princípios já que, pela sua própria racionalidade, e como seus efeitos perversos, geram desigualdades políticas, económicas e sociais, produzindo uma participação máxima apenas para um grupo social «mínimo». Ou seja, o que era, no plano formal, um requisito de participação máxima converteu-se, no plano da realidade, numa limitação social da participação pelo facto de tal realidade contradizer um dos princípios essenciais do próprio Estado e Sociedade Liberais, ou seja, a igualdade de oportunidades.

Verificámos por isso que a evolução do edifício intelectual inerente à construção do Estado Liberal-Social, por um lado, e à Democracia Participativa/ Deliberativa e Social, por outro, teorizou um doseamento <sup>524</sup> da liberdade e foi exigindo mais igualdade de condições. Igualdade de acesso no caso do Estado Liberal-Social e igualdade de acesso e de realização, pela discriminação operacional positiva, no caso da Democracia Participativa/ Deliberativa e Social.

Este processo de construção de um equilíbrio teórico entre a liberdade e a igualdade, pressuposto de uma participação de todos, equilíbrio próprio do ideário da Democracia Participativa/ Deliberativa e Social, foi operado pela teorização de uma participação «*supervisionada*», enquadrada por pressupostos legais, que garantiriam uma participação social máxima (teoricamente, participação de todos), embora de profundidade média, já que os jogos de poder e de interesses teriam como limite os parâmetros legais, com salvaguarda de direitos protegidos para todos.

Vimos assim que a Democracia Participativa/ Deliberativa e Social operou, no plano teórico, uma conciliação entre os princípios da soberania do Estado Absoluto e Autoritário – e, portanto, da burocracia –, os princípios da Liberdade do Estado Liberal-democrata e Democrata-Liberal e os princípios do Socialismo, enquanto igualdade real de condições.

Nestes termos, o continuum de participação, na teoria política conduz-nos, no plano formal, de uma participação voluntária ou coerciva na execução, por parte do Absolutismo e do Autoritarismo, embora com «*nuances*» diferentes; para uma participação limitada no plano da extensão social mas máxima, no plano da profundidade da participação, e representativa no plano do acesso às deliberações, no Liberalismo Democrático e na Democracia Liberal; e para uma participação extensa no plano social mas média no plano da sua profundidade, e sob as formas representativa e directa na Democracia Participativa/ Deliberativa e Social.

A associação que aqui sumariamente tentaremos elaborar sugere uma certa correspondência entre modelos dos três campos científicos (sistemas de participação política, modelos analíticos das organizações e configurações estruturais), até porque, na sua evolução histórica, pelo menos até à década de 30 do Século XX, os modelos políticos foram gerados primeiro que os modelos organizacionais <sup>525</sup>, e, subjacente a cada

<sup>524</sup>

Assumimos a ideia de doseamento como eufemismo de *limitação*.

<sup>525</sup>

Isto parece-nos particularmente verdadeiro para a Escola da Burocracia e para a Escola Clássica, em Administração, ambas elas derivadas, a primeira do Estado Absoluto Prussiano, com influências notórias do positivismo científico contemporâneo e da teoria das elites, e a segunda derivada do autoritarismo estatal francês e do espírito da organização eclesial e da organização militar. De resto, o ideal-tipo burocrático em Max WEBER e o ideal-tipo administrativo em Henri FAYOL comungam de aspectos comuns como a formalização, a unidade de comando e a especialização funcional e profissional mas separam-se justamente pela distinção entre absolutismo e autoritarismo, ou seja, a não-distinção teórica entre funcionário e espírito do Estado, na burocracia Hegeleana, e a distinção efectiva entre espírito da administração e espírito do funcionário, o qual, como ser humano,

modelo político está um modelo de poder, um modelo de Estado, um modelo de Administração Pública, um modelo de sociedade e um modelo de organização. Como nos diz João BILHIM (1996: 62), a propósito da caracterização da metáfora política como instrumento de interpretação das organizações,

«Quando utilizamos termos, tais como autocracia e democracia, para descrever a natureza da organização estamos de forma implícita estabelecendo paralelos entre as organizações e o sistema político. As organizações apresentam semelhanças com os sistemas de governo analisados na ciência política.

Assim, as organizações, tal como os governos, usam sistemas de «regras» como meios para criar e manter a ordem entre os seus membros. A análise política, quer na gestão privada, quer particularmente, na administração pública fornece uma boa ajuda para a análise interior destas organizações.».

E, no pensamento do mesmo autor, «as formas mais frequentemente encontradas nas organizações com ligação aos sistemas de governo» (João BILHIM, 1996: 62-63) são: a autocracia, a burocracia, a tecnocracia, a co-gestão, a democracia representativa e a democracia directa. No que coincide com Gareth MORGAN (1989: 162).

Embora João Bilhim não mencione o liberalismo, tem-no presente e teoriza-o sob os conceitos de «orientação da acção» a partir de interesses; emergência de conflitos «porque os interesses colidem entre si» e «a gestão de organizações nesta perspectiva pluralista obriga a reconhecer a natureza plural dos interesses, conflitos e fontes de poder». E ainda «O termo pluralismo é utilizado na ciência política para indicar espécies idealizadas de democracias liberais» (Cf. João BILHIM, 1996: 63)

---

se desvia dos objectivos e das regras e tem de ser, por isso, dirigido e controlado, na escola «fayoleana». Por outro lado, na burocracia hegeleana, e ao contrário da «rousseauana» que vai no sentido da administração «fayoleana» (embora 150 anos anterior), o funcionário, enquanto espírito do Estado, é autónomo porque, representando esse espírito, é suposto que funcione no pressuposto do «imperativo categórico» «kantiano» e jamais possa deixar de realizar os objectivos da organização. O que, em termos de análise posterior pôde deixar a porta aberta para a consideração da burocracia como um sistema polifacetado cujo funcionamento real contradisse sempre os seus pressupostos teóricos, na medida em que foi e é governado por homens e não por deuses. Enquanto que a abordagem «fayoleana» tal como a abordagem «tayloreana» da Administração Científica, tendo sido sistemas pensados para «Homens», deram origem a todas as teorias do «management», da racionalidade e da eficiência.

Por outro lado, vários dos estudos pioneiros sobre a participação e sobre a descentralização partiram de modelos políticos e num contexto de influência do movimento da «Nova Esquerda», nos EUA. É o caso da formulação dos estilos de administração, subjacentes às Teorias X e Y, formuladas por Douglas M. MCGREGOR, em 1960; dos quatro sistemas de administração, formulados por Rensis LICKERT, em 1967 e ainda de todo o movimento teórico inerente à consideração das Organizações como sistemas sociais políticos e que desembocou nas abordagens políticas, culturalistas e simbólicas das organizações, ao longo das décadas de 60, 70 e 80 do Século XX. Particularmente influenciado pela teoria política é ainda o movimento da democracia participativa na administração e na gestão que, ao longo daquelas décadas, foi valorizando a auto-gestão e a co-gestão não apenas como modelos de administração mas também como modelos de confronto de poderes nas organizações.

No plano sociológico, as categorias descritivas e interpretativas das organizações têm andado associadas a meta-conceitos <sup>526</sup> que funcionam como esquemas organizadores e interpretativos da realidade.

A introdução na Teoria Organizacional destes organizadores da compreensão, da representação e da análise das organizações provocou o confronto entre perspectivas prescritivas, normativas, voltadas para a organização-acção, e tendencialmente apelidadas de modelos racionais ou técnico-racionais (Licínio LIMA, 1992, 1998b e 2003; Maria Teresa GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 1993), até porque inseridas numa perspectiva gestonária e empresarial e, por isso, de operacionalização da relação entre fins, meios e eficiência -, e a valorização de perspectivas compreensivas e interpretativas da organização e da acção praticadas (Licínio LIMA, 1998b: 581-584; Maria Teresa GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 1993: 160; 2003: 2), mais consentâneas com uma leitura sociológica da organização e, no nosso caso, da organização escolar. E ainda proporcionadoras de micro-modelos porque gerados pelas lógicas de acção que, em cada situação contextual e «pretextual» nos permitem ler a morfologia, a gramática e a semântica (Tom BURNS e Helena FLAM (1990: 99-122), de cada *organização e conjunto de acções praticadas*.

Na Teoria Organizacional, tais meta-conceitos têm sido representados por diferentes termos, apresentados, muitas vezes, na dupla função de modelização da dinâmica organizativa da instituição, enquanto processo e formas de desenvolvimento organizacional; e de representação teórica desta dinâmica, constituindo parâmetros e categorias analíticas a aplicar na interpretação das dinâmicas da acção praticada.

Tais representações daqueles meta-conceitos têm sido exprimidas como:

- *modelos* (Bruce JOYCE e Marsha WEIL, 1985; Tony BUSH, 1986 e 1995; J. V. BALDRIDGE, 1989; Les BELL, 1989; Licínio LIMA, 1992, 1998b e 2003);
- *imagens organizacionais* (Karl WEICK, 1975-1988; Gareth MORGAN, 1989; Yves BERTRAND, 1991; Terrence DEAL, 1995; Samuel BACHARACH e Bryan MUNDELL, 1995b e 1995c; Jorge Adelino COSTA, 1996;
- *paradigmas* (Yves BERTRAND e Paul VALOIS, 1994; Manuel LORENZO DELGADO, 1994 e 1997);

<sup>526</sup>

Na nossa análise, um conceito é uma rede de relações entre ideias e um meta-conceito é uma rede de relações entre conceitos. Se, por exemplo, utilizamos a metáfora da máquina ou da *organização como máquina* (Gareth MORGAN, 1989) para caracterizar os modelos da Administração Científica, da Burocracia e da Escola Clássica, em Administração, todos os conceitos maiores operacionalizadores destas três teorias interagem entre si para permitir a construção da imagem da máquina: racionalidade, determinismo, mecanicismo, formalismo, relação hierárquica, comunicações verticais, sistema fechado, organização formal, sistemas de autoridade e de mando, formas de subordinação, definição clara e objectivos, funções, tarefas e responsabilidades, ambiente certo e previsível, etc. .

- *perspectivas* (Stephan BALL, 1989 e 1993; Joaquín GAIRÍN SALLAN, 1996; Lee BOLMAN e Terrence DEAL, 1996; Maria Teresa GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 1989, 1993 e 2003);
- *Teorias* (Tony BUSH, 1986 e 1995).

Nesta plêiade temática, corre-se o risco de usar termos diferentes para exprimir a mesma realidade e termos iguais para exprimir realidades diferentes. O que nos parece estar no centro do debate é a necessidade de distinguir entre modelos de acção e modelos de representação e análise.

Indo de encontro a esta necessidade, Licínio LIMA (2003: 110- 114) divide os modelos em dois grandes grupos (Quadro nº 5)

Esta classificação, pela qual Licínio Lima usa um único termo, o de «modelo», acrescenta a dinâmica da dialéctica da acção e do conhecimento (Karel KOSIK, 1976: 22-23) na interpretação da realidade organizacional, evidenciando a dificuldade – se não a impossibilidade – de uma modelização «a priori», objectiva (no sentido de fazer coincidir o real com o racional) e universal dessa mesma realidade, sempre em transformação e em actualização e sempre singular pois «as teorias constituem um rio mas a prática é que constitui o mar» (Miguel SANTOS GUERRA (1996: 39).

Quadro nº 5: Modelos Organizacionais de Escola, segundo Licínio LIMA

Modelos	Submodelos	Espécies de Submodelos
Construções teóricas	- Analíticos/ interpretativos - Normativistas / pragmáticos	
Configurações socialmente construídas/ em construção	- Organizacionais de orientação para a acção  - Organizacionais praticados ou em acção	- Decretados - Interpretados - Recriados  - Em actualização

Tomado de Licínio LIMA (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora

Na continuação desta reflexão, vamos relacionar alguns destes modelos ou meta-conceitos e as configurações estruturais com os modelos de participação política e com as duas possíveis funções sociais da participação (participação como afirmação de um poder pessoal e/ou grupal *versus* participação como tecnologia social), mesmo que possamos ser «*vitimas*» de um «*pluralismo conceptual*» em que cada meta-conceito tem um significado específico e contextualizado e a realidade organizacional só seja compreensível pela conjugação de todos (BOLMAN e DEAL, 1984: 4; 1996:

215-227)<sup>527</sup>. Acresce que, nesta fase do trabalho, faremos a análise em função das características formais de cada meta-conceito e de cada configuração organizacional.

Vamos tomar como configurações estruturais as construídas por Henry MINTZBERG, 1981 (*Structure et Dynamique des Organisations*) e 1989 (*Le Management – Voyage au Centre des Organisations*), obras a que acedemos na tradução francesa, respectivamente de 1993 e de 1991. Tais configurações são as de: estrutura simples, Burocracia Mecânica, Burocracia Profissional, estrutura divisionalizada e Adhocracia, definidas pelo autor, em 1981, e acrescentadas, em 1989, de organização inovadora, em vez de «Adhocracia», de organização missionária, e de sistemas políticos / organização política.

Do mesmo modo, vamos tomar como modelos analíticos os estabelecidos por Per-Erik ELLSTROM (1983 e 1984), e apresentados por Licínio LIMA (1992, 1998b e 2003), a saber: como orientados para o consenso, os modelos racionais e os modelos sociais ou de sistema social; e como orientados para o conflito, os modelos políticos e os modelos anárquicos. Do próprio Licínio LIMA (1998b e 2003: 111) os modelos como construções teóricas e modelos como construções socialmente construídas/ em construção social. De Lee BOLMAN e Terrence DEAL (1991), as perspectivas estrutural, de recursos humanos, política e simbólica. E de Maria Teresa GONZÁLEZ GONZÁLEZ (1993 e 2003), as perspectivas racional-tecnológica, interpretativa, cultural e política. De Carlos ESTÊVÃO (1998), os modelos burocrático-racional, político, comunitário, ambiguidade e neo-institucional.

Tenha-se em atenção, porém, que, sobretudo no que respeita aos modelos político e micro-político, houve outros contributos anteriores aos dos autores acabados de referir e que lhes serviram de fonte inspiradora: Michael COHEN, James MARCH e Joan OLSEN (1972); Karl WEICK (1976); Eric HOYLE (1986, 1988 e 1989); Samuel BACHARACH (1988); Victor BALDRIDGE (1989); Les BELL (1989); Stephen BALL (1989 e 1993); Joseph BLASE (1991a, 1991b e 1993); Samuel BACHARACH e Bryan MUNDELL (1993).

Como imagens organizacionais, vamos considerar: a escola como burocracia versus escola como anarquia organizada (Licínio LIMA, 1992, 1998b e 2003); a escola como burocracia, como democracia, como arena política, como anarquia e como cultura (Jorge Adelino COSTA, 1996); e ainda, pelo seu carácter pioneiro, as imagens organizacionais, de Gareth MORGAN (1989), a saber: organização como máquina; organização como organismo; organização como cérebro; organização como

<sup>527</sup>

Veja-se o que a este respeito diz R. CUTHBERT (1984: 39), citado por Tony BUSH (1995: 23): «The Study of management in education is an eclectic pursuit. Models have been borrowed from a wide range of disciplines, and in a few cases developed specifically to explain unique features of educational institutions. To comprehend the variety of models available we need some labels and categories that allow us to consider different ideas in a sensible order.». Referência de Cuthbert, referida por Bush: CUTHBERT, R. (1984). *The Management Process. Es24 Management in Post Compulsory Education, Block 3*, Part 2. Milton Keynes: Open University Press



cultura; organização como sistema político; organização como sistema psíquico; e organização como instrumento de dominação.

As duas funções político-organizacionais e sociais da participação, elencadas por Licínio LIMA (1998: 131), e referidas no parágrafo anterior, são a da participação como afirmação de um poder pessoal e/ou grupal e a da participação como tecnologia social. Pela primeira, o indivíduo ou o grupo modificam a realidade organizacional em razão de um ou de mais que um dos seguintes aspectos: interesses, fidelidades coligadas, poder e influência, amizades, concepções de como melhor fazer ou do que fazer, convicções pessoais e ou estratégicas, representações culturais e sociais, afectividade, subjectividade, acaso, etc. . Pela segunda, os indivíduos são manipulados ou deixam-se manipular ou ainda aderem convictamente ou por razões também variadas aos objectivos, critérios, processos e ideologias da organização, através de recompensas salariais, melhoria do seu estatuto na organização, melhoria das condições de trabalho, participação nos lucros, etc. .

Na literatura organizacional, a metáfora da *organização como máquina* Gareth MORGAN (1989), os modelos formais (Tony BUSH, 1986 e 1995), os modelos racionais (Per-Erik ELLSTROM, 1983, 1984 e 1992; Licínio LIMA, 1998b: 63-70) e a organização como Burocracia Mecânica (Henry MINTZBERG, 1990 e 1993) reenviam para um modelo de organização não-participativa, no domínio formal, compatível com as teorias organizacionais da Administração Científica (Frederick W. TAYLOR (1911-1990) e das Escolas Clássica (Henri FAYOL, 1916 – 1981; Lyndall URWICK e Luther GULLICK, 1937) e Neoclássica (Peter DRUCKER, 1957<sup>528</sup>); Harold KOONTZ e Cyrill O'DONNEL (1955 e 1970); Harold KOONTZ (1964), esta última também identificada com a Teoria do «*Management*» (Peter DRUCKER, 1993 e 2000; Henry MINTZBERG, 1984, 1986, 1990, 1993 e 1994; Thomas PETERS e Robert WATERMAN, 1987, 1989 e 1993; Omar AKTOUF, 1989; Pierre-G. BERGERON, 1989), que traduziremos em Português por Gestão, e onde também se enquadrariam a metáfora da *Escola como Empresa* (Jorge Adelino COSTA, 1996), a administração por objectivos ou administração para a eficiência, atribuída a Peter DRUCKER (1954) e a organização burocrática, no caso da escola, a metáfora da *escola como burocracia* (Jorge Adelino COSTA, 1996).

Porém, a organização burocrática, proposta por Frederich William HEGEL (1818- 1976) e por Max WEBER (1971 e 1989), considerada em abstracto e na sua evolução<sup>529</sup>, resiste a uma consideração linear como «*metáfora da máquina*» ou

<sup>528</sup> Não conseguimos ter acesso a esta obra, nem no seu original inglês, de 1954, nem na sua tradução em francês, 1957, *La Pratique de la Direction des Entreprises*. Paris: Éditions d'Organisation

<sup>529</sup> Referimo-nos essencialmente aos contributos das primeiras revisões da Teoria da Burocracia, reunidas em Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. . Entre

como «sistema mecânico» porque a burocracia como sustentaram David BEETHAM (1988) e Nicolas GRANDGUILLAUME (1996) é um modelo que é transversal a todas as formas e configurações de organização, assumindo aspectos ora mais rígidas ora mais flexíveis e, neste aspecto, será necessário captar-lhe as formas compatíveis com a «metáfora da máquina».

Para este efeito, a distinção operada por Henry MINTZBERG (1991 e 1993), entre «*Burocracia Mecânica*»<sup>530</sup> e «*Burocracia Profissional*»<sup>531</sup>, entendendo por aquela rigidez, determinismo e definição das tarefas, e por esta sistema de qualificações necessárias a uma autonomia processual, com base na normalização de competências, começa a fazer alguma luz porque «obriga» a separar as classificações não só em função da estrutura das organizações mas também em função das qualificações dos profissionais (uma componente da tecnologia). No entanto, parece-

---

essas revisões, parece-nos de destacar os contributos de; Robert King MERTON, com *Estrutura Burocrática e Personalidade*; de Richard HALL, com *O Conceito de Burocracia: uma Contribuição Empírica*; de Stanley UDY, com *Burocracia e Racionalidade na Teoria Weberiana das Organizações – um Estudo Empírico*; de Alvin GOULDNER, com *Conflitos na Teoria de Weber*; de Philip SELZNICK, com *Cooptação, um Contributo para a Estabilidade Organizacional*; e de S. EISENSTADT, com *Burocracia, Burocratização e Desburocratização*. Para além destes contributos, julgamos de salientar o contributo de Charles PERROW (1976), em *Análise Organizacional – Um Enfoque Sociológico*, e 1986, *Complex Organizations – a Critical Essay*; James MARCH e Herbert SIMON, 1974, em *Les Organisations* de Michel CROZIER, 1963, *Le Phénomène Bureaucratique*; 1970-1994, *La Société Bloquée*; de Michel CROZIER e Bruno Tilliette, 1995, *La Crise de l'Intelligence, Essai sur l'Impuissance des Élités à se Réformer*; de Michel CROZIER e Erhard FRIEDBERG, 1997, *L'Acteur et le Système*; de Erhard FRIEDBERG, 1995, *O Poder e a Regra*.

<sup>530</sup> Eis a síntese elaborada sobre esta forma de Burocracia por Henri MINTZBERG (1981-1993 : 282) : **«Une configuration des paramètres de conception émerge clairement de la recherche: des tâches opérationnelles routinières et très spécialisées, des procédures très formalisées dans le centre opérationnel, une prolifération de règles, de régulations et de communication formalisée dans toute l'organisation, des unités de grande taille au niveau opérationnel, le regroupement des tâches sur la base des fonctions, une centralisation relativement importante des pouvoirs de décision, une structure administrative élaborée, et une distinction nette entre opérationnels et fonctionnels. (...)»**. e na página 283: **«La Bureaucratie Mécaniste dépend essentiellement, pour assurer sa coordination, de la standardisation de ses procédés de travail opérationnel: la technostucture, qui regroupe les analystes effectuant cette standardisation, émerge donc comme une partie essentielle de la structure.»**. O texto está em negrito conforme o texto da tradução francesa a Mintzberg.

<sup>531</sup> Veja-se as proposições de Henri MINTZBERG (1981-1993: 310) sobre estas configurações estruturais: **«(...) pour coordonner ses activités la bureaucratie professionnelle s'appuie sur la standardisation des qualifications et sur le paramètre de conception qui y correspond, la formation et la socialisation. Elle recrute des spécialistes dûment formés et socialisés – des professionnels – pour son centre opérationnel, et leur laisse une latitude considérable dans le contrôle de leur propre travail. Le travail des opérateurs est donc spécialisé dans la dimension horizontale mais élargi dans la dimension verticale. Le professionnel qui contrôle son propre travail, agit donc de façon relativement indépendante de ses collègues mais reste proche des clients qu'il sert. Par exemple, «l'enseignant travail seul dans la salle de classe, relativement isolé de ses collègues et de ses supérieures ; il y dispose d'un pouvoir discrétionnaire important. Bidwell, 1965 : 975-976). (...) La plus grande partie de la coordination nécessaire est réalisée par la standardisation des qualifications et du savoir : chacun sait de qu'il peut attendre des autres parce qu'il l'a appris.»**. E, na página 311: **«Mais quel que soit le degré de standardisation des qualifications, leur complexité garantit au professionnelle une latitude considérable dans leur application. Il n'arrive jamais que deux professionnels – chirurgiens, enseignants ou travailleurs sociaux – utilisent leur compétences exactement de la même façon. Le professionnel doit souvent faire usage de son jugement (Perrow, 1970).»**.

nos fazer sentido falar de outras formas como *burocracia fragmentada*<sup>532</sup>, *burocracia contingente*<sup>533</sup> ou *burocracia política*<sup>534</sup>.

Porque, como acentuou William TYLER (1991) todos os modelos organizativos assumem, em maior ou menor quantidade e qualidade, uma forma burocrática. No entanto, o *continuum* das formas burocráticas vai, no plano da sua realização, desde um momento mais determinista até um momento mais flexível. A «Adhocracia» e a «anarquia organizada» não deixam de ter de serem burocráticas em alguma medida. E, no entanto, como sistema estrutural-tecnológico, a primeira, e como imagem e modelo analítico, a segunda, pretendem representar o oposto da burocracia. Sobretudo, da burocracia mecanista.

No plano político, associamos as imagens «organização como máquina», «escola como empresa», «Burocracia Mecânica», «sistema de objectivos claros e definidos», Administração Científica, Escolas Clássica e Neoclássica, Modelos Formais, Modelos Racionais a formas absolutistas e autoritárias de governo das organizações (no caso da administração por objectivos, também determinísticas ou de racionalidade fins-meios-resultados), onde a participação fica reduzida, no plano formal, a uma execução em conformidade e, no plano real, a práticas diversificadas de interpretação, de adulteração, de manipulação e de adaptação/ contextualização das regras formais, por parte dos «actores». Nestes modelos, as cúpulas dirigentes das organizações (o vértice estratégico e a tecnoestrutura, na linguagem de Henry MINTZBERG (1993: 35-50) personificarão as características da Teoria X, de Douglas MCGREGOR<sup>535</sup>.

<sup>532</sup> É uma imagem que construímos a partir da tendência burocrática à compartimentalização e à especialização, fazendo a organização perder a capacidade de coordenação e integração das partes. Neste sentido, a burocracia contém em si própria os «germens» da contradição da unidade organizacional. No plano teórico, esta imagem resulta da conjunção entre os conceitos de disfunções da departamentalização, analisadas por Robert MERTON, no artigo antes referido e por James MARCH e Herbert SIMON, 1974, *Les organisations*, e das imagens Burocracia Profissional e estrutura divisionalizada, de Henry MINTZBERG, 1991 e 1993.

<sup>533</sup> É outra imagem que nos parece resultar de todos os problemas associados aos processos de adaptação da burocracia aos contextos organizacionais externos, aos processos de decisão, de interpretação da comunicação nas organizações e de atribuição de significados aos contextos e às relações interpessoais. Neste sentido, a burocracia, como qualquer outra forma organizacional, só em parte será racional, sofrendo de uma «racionalidade limitada», a imagem criada por James G. MARCH, em *Rationalité Limité, Ambiguïté et Ingénierie des Choix*, in James G. MARCH, Coord., 1988, *Décisions et Organisations*. E sofrendo ainda de uma subjectivização do real e das relações inter-organizacionais, como analisou Javier URIZ (1994), em *La Subjectividad de la Organisation –El Poder Más allá de las Estructuras*. Em todos estes sentidos, a burocracia será sempre *contingente*.

<sup>534</sup> É uma imagem que nos parece adequar-se à burocracia enquanto sistema que permite o uso do poder e do confronto de poderes, em burocracias profissionais.

<sup>535</sup> Segundo o autor, as duas teorias são caracterizações de tipo ideal da organização burocrática centralizada (Teoria X) e da organização flexível e participada (Teoria Y). A Teoria X será a herdeira natural do autoritarismo de Thomas Hobbes porquanto, considerando o homem um ser indolente, irresponsável, resistente à mudança e sem autonomia racional e moral postula a necessidade de um poder autoritário, centralizado e forte, regulador e «pensador» da ordem organizacional. João FORMOSINHO (1984) criou os termos de «Senhor X» e de «iluminismo administrativo» para designar os representantes deste poder e desta «inteligência». A Teoria X, originária da pensamento «rousseauano» sobre a bondade natural do homem e sobre a participação parte dos pressupostos opostos e postula a participação e a descentralização. Para uma síntese do pensamento de Douglas McGregor, ver Idalberto CHIAVENATO (1976- 1987, II: 140).

Não nos parece que haja, na prática, muitas situações de uma execução em conformidade pois tal requereria operações mecânicas como apertar um parafuso ou apagar o quadro negro, na escola, nas quais a própria estrutura do contexto impediria um aperto do parafuso ou o apagamento do quadro de forma diferente mas, mesmo assim, os «actores» ainda poderiam «manipular» a sua posição face à operação, o tempo dispendido na operação e a significação que lhes atribuíam no contexto das funções que lhes são confiadas. E, eventualmente, outras.

Na análise que Henry MINTZBERG (1990 e 1993) faz dos factores de coordenação das acções organizacionais, este autor diz-nos que, na organização mecanista ou burocracia industrial, esta coordenação é feita através da «estandardização antecipada de procedimentos», a qual é supervisionada, em cada escalão, por pessoal ou especializado ou mais experiente.

No entanto, a estandardização de procedimentos, enquanto comunicação formal, também tem incoerências, espaços e situações não regulamentadas. Assim, para quem imaginar uma interpretação e contextualização em conformidade com estes procedimentos, colocam-se diversos problemas de interpretação dos textos e das normas, da sua tradução em novas informações, e da sua formulação enquanto normas de acção concreta, para cada sector. Problemas que geram pluralidade de interpretações e ambivalência na representação dos processos, quando não choque com perspectivas de concepções, de interesses, etc., que limitam ou esboroam por completo a hipótese de uma estandardização objectiva de tais procedimentos.

Lucien SFEZ (1994) confirma-nos esta complexidade das comunicações na análise dos processos e conteúdos destas. Deduzimos então que a comunicação é essencialmente significativa, enquanto geradora de possíveis múltiplos significados e passível de ser apropriada por intencionalidades diversas. Em consequência, cada conteúdo comunicativo é passível de ser interpretado em sentidos diversos, os quais farão divergir e não convergir as diferentes acções, seja qual for o seu contexto em que elas se desenvolvam

Na nossa tentativa de estabelecer uma relação entre modelos de participação política e modelos organizacionais, verificámos que, entre estes, a teoria das relações humanas, a abordagem comportamentalista, a teoria do desenvolvimento organizacional e a abordagem sistémica não são modelos orientados para uma *participação-poder* mas antes para uma *participação manipulada*, e por isso, *heterónoma*, a que chamámos atrás, com Licínio Lima (1998b: 131), *participação como tecnologia social*. Com efeito, toda a estruturação da acção dos «actores» é induzida para os fins da organização/ instituição.

Nestas abordagens, predomina ainda a lógica dos modelos racionais-tecnológicos (Maria Teresa GONZÁLEZ (1993) das abordagens clássicas,

modernizada com técnicas de desenvolvimento de participação cooptativa, consultiva e deliberativa, estas últimas duas na linha dos sistemas consultivo e participativo de Rensis (LICKERT, 1974: 13-49), no sentido de promover a integração entre os indivíduos e as unidade/racionalidade da organização/ instituição, realizando grande parte das características dos sistemas sociais, numa valorização do

«(...) estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objectivos (os objectivos são «dados» e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da cultura organizacional e do clima organizacional.». (Licínio LIMA, 1998b: 67).

A acção decisora continua centrada essencialmente no «vértice estratégico» ou centro de decisão estratégica (Henri MINTZBERG, 1993; Pierre G. BERRGERON (1989) e os processos de motivação, de liderança, de decisão consensualizada, de adaptação, de auto-regulação, de gestão de conflitos e de supervisão são fundamentais na medida em que se procura o consenso, a integração entre objectivos individuais e objectivos organizacionais e a prevenção ou a atenuação dos conflitos.

Como nos diz Jacques ARDOINO (1974: XVIII), no seu prefácio a Rensis Lickert (1974), esta tecnologia

«(...) convida-nos a participar parcimoniosamente nos objectivos, a participar, sem jamais nos interrogarmos sobre a oportunidade de um acordo mais fundamental, sobre as finalidades. As questões essenciais, as dos valores, são escamoteadas, com toda a manipulação que for necessária.».

Estes conceito e modelo de sistema social, invocado por Licínio LIMA (1998b: 63-67)) na linha de Per-Erik ELLSTROM (1983 e 1984) remete assim para as componentes teóricas da teoria dos sistemas, cujos pressupostos privilegiam o equilíbrio, a autoregulação, a equifinalidade, a totalidade, a interacção compensatória e a racionalidade na transformação dos «inputs» ou entradas em «outputs», através de clareza e previsibilidade tecnológica.

Aliás, a preocupação do modelo é a obtenção do consenso interno, mas este não é adquirido pelo confronto mas pela comunidade (*no sentido de comunhão*) de valores, como escreve Tony BUSH (1995: 54) a propósito dos modelos colegiais de administração, que integramos nesta linha da construção do consenso organizacional:

«Os modelos colegiais assumem que as decisões são caracterizadas pelo consenso mais do que pela divisão ou pelo conflito. A crença de que existem valores comuns e objectivos partilhados induz à concepção de que é desejável e possível resolver os problemas por acordo. Pode haver diferenças de opinião mas elas resolver-se-ão pela racionalidade da argumentação. As decisões podem alongar-se no tempo mas esse será o preço a pagar para manter crenças e valores partilhados.»

A lógica do modelo de sistema social concebe então a participação como orientada, heterónoma e não autónoma, na perspectiva de se manter a ordem

organizacional interna ou de a reequilibrar face às mudanças externas (Daniel KATZ e Robert KAHN, 1966). As metáforas da «organização como organismo», da «organização como cérebro» e de «organização como cultura» (Gareth MORGAN, 1989) são imagens que remetem para uma busca de coerência, seja pela harmonia entre os órgãos seja pela clareza da informação seja ainda pela partilha dos valores, dos significados e dos símbolos.

Concebida a democracia participativa como lógica de harmonização social, através da construção /deliberação de acordos <sup>536</sup>, o modelo de sistema social seria compatível com esta forma de democracia porque existiria uma entidade tutelar «balizadora» dos acordos formulados e da sua conformidade a um fim. Isto pressupõe que toda a democracia participativa deliberativa degenera em anarquia organizada ou em sistema político-liberal, caso a ordem social contratada e instituída não seja tutelada. O que pressuporia, igualmente, a tendência a uma racionalidade, a racionalidade do consenso ou do conflito mínimo.

A passagem de um modelo baseado no equilíbrio e regulação internos entre as diferentes componentes organizacionais (objectivos, estrutura, pessoas, tecnologia e ambiente) para um modelo em que é valorizada essencialmente a componente da tecnologia como capacidade para responder às mudanças ambientais propõe que a organização/instituição seja vista como sistema sociotécnico (Frederic EMERY e Eric TRIST, 1960) ou como sistema tecnológico contingencial (Joan WOODWARD, 1970; Charles PERROW, 1972-1986; Tom BURNS e G. STALKER, 1961; Paul LAWRENCE e Jay LORSH; James THOMPSON, 1976) face aos problemas colocados pelos factores externos à organização. Estamos assim perante a Teoria Sociotécnica e perante a Teoria da Contingência.

Neste caso, a organização especializa-se enquanto sistema de objectivos e estrutural-tecnológico flexível, baseado em especialização de conhecimentos e de tecnologias mas não perde de vista, pelo menos em intenção, o objectivo da regulação interna.

Estas especializações implicam já bastante liberdade de acção e de realização por parte dos profissionais e as organizações passam a ser vistas como Burocracias Profissionais as quais, com o aprofundamento das especializações antes referidas e o crescimento do número de profissionais especializados numa mesma área de competências, dão origem a estruturas divisionalizadas que se constituem no gérmen da especialização e da fragmentação departamental em unidades mais ou menos homogéneas em termos de qualificações profissionais, de processos e de produtos.

<sup>536</sup>

Em abono desta ideia, julgamos poder invocar a mudança terminológica de Tony BUSH (1986 e 1995). Tratando-se, em 1995, de uma reedição da obra de 1986, melhorando-a e acrescentando-a, o autor passa a chamar «Modelos Colegiais» àquilo a que, em 1986, chamava «Modelos Democráticos».

A complexificação das organizações em Burocracias Profissionais, em estruturas divisionalizadas<sup>537</sup> e em especialização da tecnologia, da tecnoestrutura e do sector operacional cria as condições para o confronto entre as diferentes áreas dos corpos profissionais e dos respectivos poderes, fazendo emergir o corporativismo organizacional como factor aglutinador e de coesão interna de cada um dos corpos. Em consequência, como salientou Karl WEICK (1989: 123), temos um sistema onde as ligações entre as unidades, sectores e pessoas são débeis («loose coupling») e «onde os elementos são conectados de forma débil, pouco frequente, lenta e com interdependências mínimas».

Nesta linha de pensamento, Henry MINTZBERG (1991: 275-276) afirma que

«Entre as diferentes configurações, a organização profissional responde de forma singular a duas necessidades principais do mundo de hoje. Ela é democrática, disseminando directamente o poder entre os operacionais (pelo menos entre os que são profissionais). E ela oferece-lhes uma autonomia considerável, libertando-os mesmo de coordenar as actividades com os seus colegas. O profissional, portanto, joga em dois tabuleiros. Ele está ligado a uma organização mas é, ao mesmo tempo, livre de atender os seus clientes como melhor entender, submetendo-se somente aos «padrões» da sua profissão.

(...)

Mas, os problemas maiores da organização profissional residem nestas características de autonomia e de democracia. Porque, em redor da profissão, não há praticamente nenhum controlo sobre o trabalho, nenhum meio de corrigir as deficiências, às quais os profissionais fecham os próprios olhos. E têm tendência a negligenciar os problemas essenciais de coordenação, de controlo e de inovação (...).».

Nestes termos, as pressões da teoria da contingência para a especialização e para a transformação das organizações em Burocracias Profissionais, em consequência dessa especialização, abrem um leque de possibilidades de funcionamento das organizações tanto em democracias participativas/ deliberativas como em sistemas anárquicos como ainda em sistemas políticos liberais. Tudo dependerá da racionalidade tutelar que for introduzida na organização.

537

Veja-se também as considerações de Henri MINTZBERG (1891-1993: 338) sobre esta forma de configuração organizacional: «Comme la Bureaucratie Professionnelle, la Structure Divisionnalisée est moins une organisation intégrée qu'un ensemble d'entités quasi autonomes couplées para une structure administrative centrale. Mais, alors que les entités en question sont dans le cas de la bureaucratie Professionnelle des individus (les professionnels du centre opérationnel), dans la Structure Divisionnalisée, il s'agit d'entités de l'organisation, appelées **divisions**; nous appellerons ici la structure Centrale le **siège**. E, na página 339: «**Cette dispersion (et cette duplication) des fonctions opérationnelles minimise l'interdépendance entre les divisions, si bien que chacune peut fonctionner comme une entité quasi-autonome, libérant chacune du besoin de coordonner son activité avec celles des autres.** (...). Cette forme de structure conduit naturellement à une décentralisation importante: le siège délègue à chaque division les pouvoirs nécessaires à la prise des décisions concernant ses propres opérations. (...). Ainsi **le mécanisme de coordination principal de la Structure Divisionnalisée est la standardisation des résultats, et le système de contrôle des performances y est un paramètre de conception essentielle.**». (Palavras e frases a negrito são de Mintzberg)

Por exemplo, a introdução do Projecto Educativo e da Área Escola, em 1989, a que sucedeu a Área de Projecto, em 2001, e dos Projectos Curricular de Escola e Curricular de Turma, em 2001, conferiu, intencionalmente ou não, na perspectiva dos inovadores externos, uma lógica de racionalidade e de equifinalidade como estratégia para combater a desarticulação da Escola e do Currículo. E, atribuindo aspectos e momentos de democracia participativa, embora na forma de representativa, à Escola, transformou a participação numa estratégia para a racionalização da vida organizacional escolar e para o combate à desarticulação orgânica e funcional. Não admira, por isso, que os «actores» nem sempre, ou raramente, tenham feito coincidir as suas lógicas de acção com as dos «inovadores» externos.

Verificamos assim que o alerta, acima referido, de Henry Mintzberg sobre a ineficiência das Burocracias Profissionais, a que se juntou, no plano da análise dos sistemas educativos, o diagnóstico sobre a sua ineficácia social, foi «combatido» com mais racionalização das Escolas, através da proposta de funcionamento a partir de projectos, no pressuposto de que a estrutura matricial de funcionamento, que eles queriam, viesse dar unidade de objectivos e de acção às escolas.

Jean Pierre OBIN (1993), no seu livro *La Crise de l'Organisation Scolaire*, põe-nos em evidência como o modelo de um projecto local de um liceu de Grenoble, em 1972, foi, dez anos depois, a partir de um célebre relatório sobre boas práticas, o Relatório Léon Soubré, cooptado, nos termos em que Philippe SELZNICK (1971) nos define a cooptação no contexto das burocracias, pelo Ministério da Educação de França e imposto às escolas francesas. Numa tentativa de avaliação dos resultados desta inovação a partir de fora das escolas, Sophie DEVINEAU (1998) confirmou a lógica de racionalidade e de ritualidade destes projectos quando o seu objecto social não era concreto. Ou seja, o projecto pelo projecto, como lógica de unidade e de racionalidade interna à organização foi rejeitado, evidenciando-se, no entanto, que, sempre que as escolas ou um grupo de professores nas escolas percebiam uma situação clara de necessidade de intervenção, o projecto funcionava, não na base da instituição escolar mas na base da mobilização dos professores. Como em Grenoble, em 1972/73.

Esta busca de racionalidade organizacional parece inserir-se também naquilo que Walter POWELL e Paul DiMAGGIO (1991), John MEYER e Richard SCOTT (1992) e Carlos ESTÊVÃO (1998) denominam lógica neoinstitucional, marcada pelos pressupostos da teoria da contingência em termos de legitimação da organização perante o seu ambiente e perante os seus clientes, legitimação que passa por processos variados, desde a intervenção comunitária, à cooptação dos «actores» externos e ainda ao ritualismo da relação entre a organização e o ambiente.



Se a Teoria da Contingência e a Burocracia Profissional, enquanto modelos de estrutura e dinâmica organizacional, nos permitiram fazer já a sua ligação com os modelos políticos democrático-participativo, democrático liberal e liberal e com os modelos analíticos da anarquia organizada, da ambiguidade e políticos, a configuração estrutural «Adhocracia» (Alvin TOFFLER, 1970; Henry MINTZBERG, 1981) oferece-nos um modelo em que, neste plano formal-intencional, aqueles modelos políticos e analíticos têm toda a pertinência.

Enquanto que a Teoria da Contingência e a Burocracia Profissional ainda são modelos onde a lógica da estabilidade, da permanência e da regulação são critérios de organização, na «Adhocracia», os principais critérios são a inovação e a mudança e, por isso, as lógicas da articulação débil de sistemas desarticulados. No plano teórico-formal, a estrutura da organização «adhocrática» não pode ser senão descentralizada e flexível e o estatuto dos serviços de autonomia quase total.

No mesmo plano formal, faz ainda mais sentido falar com propriedade de anarquia organizada, de sistemas desarticulados ou levemente articulados, de modelos de ambiguidade organizacional, de modelos analíticos de natureza política, micro-política e de ambiguidade e de modelos de participação democrática, democrático-liberal e liberal.

No entanto, apesar de fundadores do conceito de «Adhocracia», a perspectiva com que Alvin Toffler (1970: 126-152) e Henry MINTZBERG (1993: 375-405) olham para a organização que lhe seria subjacente é polémica.

Toffler olha para a «Adhocracia» como a organização do neoliberalismo em emergência, no final dos anos 60 do Século XX e antecipa todos os jargões manipulatórios da participação como tecnologia social e de alienação do trabalho e dos trabalhadores, que se vieram a verificar no auge (até agora) do neoliberalismo, ao longo da década de 90, e que deixámos retratados nos Capítulos I e IV <sup>538</sup>:

«O homem terá muita dificuldade em se adaptar a esta organização de novo estilo, mas em vez de se encontrar encurralado num núcleo imutável e destruidor da personalidade, encontrar-se-á liberto, será um estranho num mundo novo e livre de organizações cinéticas. Nessa paisagem alienígena, a sua posição mudará constantemente, será fluida e variada. E os seus laços organizacionais, como os seus laços com as coisas, os lugares e as pessoas, movimentar-se-ão a uma velocidade frenética e de aceleração contínua.» (Alvin TOFFLER, 1970: 127).

E sobre a relação dos indivíduos com a estrutura, Toffler afirma que:

«A mudança das concepções organizacionais implica que os laços do indivíduo com determinada estrutura (com o seu implícito conjunto de obrigações

<sup>538</sup>

Veja-se particularmente as obras: GIRARD, Alain et Claude NEUSCHWANDER (1997). *Le Libéralisme contre la Démocratie - Le temps des Citoyens*. Paris. La Découverte et Syros ; GODFRAIN, Jacques (1999). *Politique Sociale et Participation*. Paris. Éditions du Rocher; e LE GOFF, Jean-Pierre (1999). *La Barbarie Douce - La Modernisation Aveugle des Entreprises et de l'École*. Paris. Éditions la Découverte.

e recompensas) sejam truncados, reduzidos no tempo. A cada mudança, o indivíduo é obrigado a reorientar-se. Hoje, o indivíduo médio é transferido frequentemente, passando de uma subestrutura para outra.» (Alvin TOFFLER, 1970: 133)

Assim, Toffler associa a Adhocracia ao "trabalho de projecto" e à "unidade de tarefa". Diz que eles são constituídos por equipas temporárias, ad-hoc, conforme as necessidades da organização:

«Às vezes, alguns indivíduos acompanham todo o processo, passando de equipa de projecto para equipa de projecto, mas o mais comum é participarem apenas numa das diversas fases do trabalho.» (Alvin TOFFLER, 1970: 135)

Por isso, na perspectiva de Toffler a Adhocracia é uma fórmula organizacional eminentemente participativa, «*uma sociedade trabalhadora de técnicos co-iguais, na qual a linha de demarcação entre dirigente e dirigido se tornou esbatida*» (Alvin TOFFLER, 1970: 145).

Esta grandiloquência das palavras de Toffler sobre a Adhocracia choca com os problemas que Henry MINTZBERG (1993: 398- 403) lhe associa:

1. falta de estabilidade: «A Adhocracia é a única estrutura para aqueles que acreditam em mais democracia com menos burocracia. Mas, (...) existem indivíduos que preferem a vida na Burocracia Mecanista, uma vida feita de estabilidade e de relações bem definidas. Estas pessoas não gostam do tipo de relações que existem na Adhocracia, e consideram esta como um tipo de organização agradável para visitar mas não para aí fazer a carreira. Mesmo os membros das Adhocracias (...) manifestam pouca tolerância pela ambiguidade.» (pp. 298-299);
2. excesso de politização e de confronto de interesses: «Estabelecendo a ligação débil entre as suas ambiguidades e as suas interdependências, a Adhocracia emerge como a mais politizada das cinco configurações estruturais. Nenhuma estrutura pode ser mais darwiniana que a Adhocracia e suportar menos os «fracos». Estruturas tão fluidas tendem a ser concorrenciais e, por vezes, brutais.» (pp. 399-400);
3. falta de eficiência, apesar do seu pressuposto: «As burocracias são organizações de produção em massa: atingem a eficiência pela standardização. A Adhocracia fabrica à peça: não pode nem standardizar nem ser eficiente.» (pp. 401);
4. Custo elevado das comunicações e da coordenação: em tempo, em esforço e em custos económicos (pp. 401);
5. Perigo de mudança inapropriada de estruturas com os fluxos contínuos de mudança);
6. Perigo de balcanização e divisionalização da organização (pp. 389).

As Adhocracias e as Burocracias Profissionais associam-se assim, directamente, com os modelos políticos (democráticos, democrático-liberais e liberais), com os modelos de análise de orientação política e micro-política, de ambiguidade organizacional e de debilidade articulada.

Na interpretação de Licínio LIMA (1992, 1998b e 2003: 17), o modelo de análise política

«(...) realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política.».

Tony BUSH (1995: 73-92), passando em revista os contributos teóricos para a formulação deste modelo, caracteriza-o assim:

«Os modelos políticos compreendem aquelas teorias que caracterizam o processo de tomada de decisão como uma negociação. Assumem que as organizações são arenas políticas cujos membros se implicam em actividade política, na prossecução dos seus interesses. A análise centra-se na distribuição do poder e da influência nas organizações, na luta e na negociação entre grupos de interesses. (...).

Os modelos políticos assumem que a política e as decisões nas organizações emergem através de um processo de negociação, de argumentação e de contra-argumentação. Os grupos de interesse desenvolvem e formam alianças na prossecução dos seus objectivos políticos particulares. O conflito é visto como um fenómeno natural e o poder deriva de alianças mais do que da autoridade dos líderes formais.» (Tony BUSH, 1995: 73)

Neste modelo, as políticas e o poder na escola tendem a ser associados não só às políticas nacionais e locais como aos partidos políticos como ainda aos interesses e alianças de grupo. Aliás, este modelo propõe a substituição do meso-sistema escola pelo meso-sistema grupo. Em consonância com esta ideia, Stephen BALL (1989: 19) afirma:

«Eu considero as escolas, em comum com outras organizações, partidas em função dos conflitos entre os seus membros, procurando serem pouco coordenados e ideologicamente diversos. Eu considero que para compreendermos a natureza das organizações temos de ter em conta estes conflitos.»

Estes modelos são frequentemente referidos como micropolíticos por «partirem» as organizações e, no nosso caso, as escolas, em grupos, que tanto podem ter natureza política, como departamental, como de associação de interesses, temporários ou mais ou menos permanentes (Glatter, 1982; Baklidge, 1989; Ball, 1989 e 1993). Glatter (1982: 16), citado por Tony BUSH (1995: 74) diz que esta perspectiva é essencial para a compreensão da escola:

«A linguagem do poder, alianças, arenas, discussões, lutas, negociações, interesses, ambiguidades, etc. parece ajudar muito na distinção entre retórica e realidade... chamando a atenção para as diferentes propostas de intervenção e estratégias que os diferentes grupos assumem para atingir aquelas propostas... os estudos teóricos que valorizam a perspectiva micropolítica são essenciais para a compreensão da administração educacional.».

Contrapondo a perspectiva micropolítica à de ciência da organização, Stephen BALL (1989: 25) diferencia cada uma delas pelas seguintes categorias de conceitos antagónicos:

	Perspectiva Micropolítica	Ciência da Organização
--	---------------------------	------------------------

Categorias	Poder	Autoridade
	Diversidade de metas	Coerência de Metas
	Disputa ideológica	Neutralidade Ideológica
	Conflito	Consenso
	Interesses	Motivação
	Actividade Política	Tomada de decisão
	Controlo	Consentimento

Por Ciência da Organização Ball pretende expressar o presumível consenso dos modelos formais e colegiais. Mas apenas presumível ou presumido porque «Uma teoria do consenso tem uma validade muito limitada em quase todos os tipos de organização» (Ball, 1989, 11).

Nesta orientação, o modelo político focaliza, em primeiro lugar, os objectivos das subunidades organizacionais ou dos pequenos grupos de indivíduos mais do que os objectivos da instituição, ao contrário dos modelos formais e colegiais. Stephen BALL, (1987:83) prefere falar de *diversidade das organizações*.

Os grupos avançam os seus interesses na forma de objectivos que perseguem vigorosamente. As «organizações podem ser vistas como conjunto de grupos e indivíduos, múltiplas alianças no sentido de cada grupo cumprir os seus próprios objectivos» (James MARCH, 1991b); Tony BUSH, 1995: 86).

Victor Baldrige (1989: 62-63) propõe cinco estágios no processo do modelo político: 1) a constituição do grupo em estrutura social, afirmando interesses específicos; 2) a articulação ou conflituação de interesses entre grupos; 3) a luta pela formulação das políticas, das normas e dos regulamentos; 4) a interpretação das normas e regulamentos como fonte afirmação de interesses e das políticas a prosseguir; e 5) a execução das políticas, manipulando argumentos para novo processo de decisão.

Neste processo de luta política os grupos em conflito tentam jogar um jogo socialmente sustentável e legitimado em termos da legalidade institucional e social. Para isso, segundo Erick HOYLE (1986: 140-146), os grupos seguem cinco estratégias principais: 1) a luta pela divisão e regulação das actividades departamentais e pela atribuição de recursos; 2) a cooptação de diferentes membros com vista à adesão aos objectivos do grupo e do seu líder; 3) a deslocação da argumentação no sentido de justificar profissionalmente interesses pessoais; 4) a luta pela posse do controlo da informação; e 5) o controlo das reuniões, através da manipulação das agendas, de conselhos inadequados, de subornos aos membros do grupo e, sempre que possível, dos outros grupos; de invocação de outros agentes e factores que possam justificar outra forma de fazer; e de estratégias de fazer passar o tempo sem que se tomem decisões.

Neste jogo são importantes os conceitos e as fontes de autoridade e de influência entre pessoas e grupos (Thomas SERGIOVANNI e Robert STARRAT, 1978: 43-58; Samuel BACHARACH e E. LAWLER, 1980: 44) e as fontes do poder (J. FRENCH e B. RAVEN, 1960; João FORMOSINHO, 1980: 301-328; Gareth MORGAN, 1989: 179). Do mesmo modo que são importantes as trocas, as lealdades, os favores, os desejos, as afectividades e as reciprocidades (Eugène ENRIQUEZ, 1992 e 1997) numa organização vista como sistema psíquico afectivo e desejante.

Como também é importante a análise das lógicas de decisão (Graham ALLISON, 1971<sup>539</sup>; James MARCH e Herbert A. SIMON, 1974; M. COHEN e James MARCH, 1986; P.L. KOOPMAN e J. POOL, 1990); James MARCH, 1991, 1991a, 1991b e 1991c; James MARCH e P. OLSEN, 1991 e 1991a; Philippe CABIN, 1991: 127-138; J. M. Carvalho FERREIRA et Alii, 1998: 211-241) e das lógicas de acção<sup>540</sup> (José Matias ALVES, 1999; Manuel SARMENTO, 1999).

A breve análise que acabámos de empreender evidencia que os modelos de acção política nas organizações e, no nosso caso, na escola, estão relacionados, tal como vimos para a «Adhocracia» e para a Burocracia Profissional, a formas de acção democrática, democrático-liberal e liberal e, portanto, a configurações organizacionais conectadas com pouca estruturação, pouca formalização e forte departamentalização horizontal, onde o pendor para a liberdade seja muito mais forte do que o pendor para o determinismo. Por outro lado, tais modelos baseiam-se ainda na autonomia profissional, como acentuou Henry MINTZBERG (1991 e 1993), e esta, por sua vez, baseia-se na estandardização dos resultados e das qualificações profissionais.

<sup>539</sup> Graham ALLISON (1971) tipificou cinco tipos de decisão: racional, organizacional, política, psicológica e compósita. Cada um destes tipos contém ainda várias dimensões. A decisão racional: definição precisa do problema, lista sistemática das escolhas possíveis, cálculo da melhor utilidade e benefício. A decisão organizacional: racionalidade limitada do decisor, constrangimentos da organização, escolha de uma organização satisfacente. A decisão política: importância e conteúdo das negociações e compromissos entre os grupos implicados. A decisão psicológica: estratégia mental de resolução dos problemas, perfil de personalidade dos decisores e estilo previsional. A decisão compósita, integrando várias dimensões dos modelos precedentes e estudo das fases, dos níveis hierárquicos e dos contextos da decisão.

<sup>540</sup> José Matias ALVES (1999), a partir de uma análise empírica, estabelece as seguintes lógicas, abstraídas da acção praticada: lógica da evolução da acção, lógica actancial, lógica da mudança, lógica do poder, lógica da decisão, lógica do planeamento e lógica da identidade profissional.

Por sua vez, Manuel Jacinto SARMENTO, abstraiu da acção dos professores em três escolas primárias as seguintes lógicas de acção: lógica do serviço público, lógica profissional, lógica do desenvolvimento local, lógica de mercado e lógica dos direitos das crianças.

Já J.M. Carvalho FERREIRA (1998: 211-242), compulsando alguma da literatura existente, estabelece três níveis de tomada de decisão: individual, grupal e organizacional. No nível individual, encontra três modelos de decisão: racional, a que contrapõe o de racionalidade limitada, de Herbert SIMON (1957) e comportamental; no nível grupal ou modelo de decisão participada tipifica os modelos de decisão normativa e o modelo de decisão contingencial; e no nível organizacional, tipifica, com base em P.L. KOOPMAN e J. POOL, 1990, o modelo neo-racional, o modelo burocrático, o modelo de arena e o modelo de fim aberto.

Estas características também permitem associar estas formas organizativas aos modelos da ambiguidade e da subjectividade.

Os modelos da ambiguidade organizacional têm como fontes os trabalhos pioneiros de Michael COHEN, James MARCH e P. Olsen (1972); de Michael COHEN e James MARCH (1974, 1986 e 1989), de Karl WEICK (1976), de MARCH e OLSEN (1976), de Les BELL (1989), os quais são sintetizados por Licínio LIMA (1992) e por Tony BUSH (1995).

Tony BUSH (1995: 111) caracteriza-os assim:

Os modelos da ambiguidade incluem aquelas perspectivas que enfatizam a incerteza e a imprevisibilidade nas organizações. A ênfase é posta na instabilidade e na complexidade da vida institucional. Estes modelos assumem que os objectivos organizacionais são problemáticos sendo difícil a sua priorização institucional. As unidades organizacionais e os grupos são representados como relativamente autónomos e como tendo uma articulação débil entre si e em relação à instituição. (...). A ambiguidade é uma característica permanente das organizações complexas como: as escolas e as universidades, sobretudo em períodos de mudança.»

Michael COHEN e James MARCH (1974-1989: 109) caracterizam os modelos da ambiguidade como modelos próprios de anarquias organizadas, evidenciando as características de «objectivos problemáticos», «tecnologia pouco clara (*“unclear technology”*) e “participação fluida”». E acrescentam:

«Estas propriedades não são exclusivas das instituições educacionais mas são mais evidentes nelas. As universidades americanas são o protótipo da «anarquia organizada». Não conhecem o que estão a fazer. Os seus objectivos ou são vagos ou estão indefinidos porque em disputa. A sua tecnologia é familiar mas não compreendida. Estes factores não fazem da universidade uma má organização ou uma instituição mal organizada; mas tornam-na num problema para descrever, compreender e liderar.» (Michael COHEN e James MARCH, 1989: 109-110).

Karl WEICK (1976- 1988) interpretou estas características como de «*sistemas debilmente articulados*» (*“loosely coupled systems”*), conceito que vai buscar a R. B. Glassman (1973) e a March e Olsen (1975), utilizando, para lhe dar significado, a metáfora do árbitro e do jogo de futebol, num campo redondo, e com balizas colocadas em vários pontos do círculo delimitador do campo:

«Imagina que és o árbitro, o treinador, o jogador ou o espectador de um jogo de futebol pouco convencional: o campo é redondo; há várias balizas, situadas ao acaso, ao longo do círculo exterior; as pessoas podem entrar para jogar ou sair quando quiserem; podem chutar em qualquer direcção; podem «gritar» (*“say”*) golo sempre que queiram e as vezes que quiserem; todo o jogo se desenrola num campo inclinado; e joga-se como se tivesse sentido.

Se substituíres árbitros por Directores, treinadores por professores, jogadores por alunos, espectadores por pais e campo de futebol por escolas, temos uma descrição não convencional da escola. A beleza desta descrição é que ela captura um conjunto de realidades, dentro das organizações educacionais, completamente diferentes daquelas que são captadas quando olhada a escola à luz dos parâmetros da burocracia.» (Karl WEICK (1976: 56).

Por esta imagem, o autor não pretende significar anarquia mas anarquia organizada: que os elementos organizacionais são pouco mas suficientemente conectados, que cada um deles preserva a sua autonomia, identidade e separação física mas possui objectivos que são minimamente compatíveis com a organização no seu todo, apesar de serem percebidos, discutidos e negociados como pouco conectados (Karl WEICK, 1976-1988: 58)

Tal como os modelos políticos, os modelos da ambiguidade dão grande importância aos processos de decisão e às lógicas de acção. Tem sido invocado como paradigma do conceito de *racionalidade limitada* <sup>541</sup> (Herbert SIMON, 1957 <sup>542</sup>; James MARCH e Herbert SIMON, 1958 <sup>543</sup> e 1974; James MARCH, 1978-1991) o conceito de «*garbage can*» (Michael COHEN, James MARCH e Johan P. OLSEN, 1972; James MARCH e Johan P. OLSEN, 1991), na tradução literal, «caixote do lixo», e significando, no contexto do processo de decisão, recurso ao «baú das memórias» ou recordação de experiências passadas em circunstâncias semelhantes, para, num processo de analogia resolver problemas de decisão sem grande esforço mas também sem grande racionalidade, sem ponderação de todas as variáveis e presença.

A invocação do modelo de «*garbage can*» insere-se no paradigma da interpretação das organizações como anarquias organizadas, contestando a lógica da ordem e regulamentação dos sistemas racionais segundo os quais também as decisões são ponderadas, amadurecidas, controladas, isto é, racionais. A invocação do conceito de «*racionalidade limitada*», chamando a atenção para a dificuldade, se não impossibilidade, de tal racionalidade no processo de decisão, dada a complexidade das variáveis em presença, pretende chamar a atenção para o facto de que, em tal processo de decisão, as pessoas buscam um modelo satisfaciente de decisão e não a melhor decisão possível porque esta é impossível, dada aquela complexidade. Propondo este modelo comportamental, satisfaciente, de decisão, em alternativa ao modelo racional, os autores referidos comprovam as dificuldades de uma acção e leitura racionais das organizações:

«A *racionalidade limitada* ilustra o facto de que os indivíduos e os grupos simplificam os problemas de decisão, porque lhes é difícil antecipar e considerar todas as opções e todas as informações. Nesta óptica, são consideradas como razoáveis os gostos que se exprimem por métodos simples de busca de informação, a retrospectção, o deixa-andar («*slack*»), a política dos pequenos passos (incrementalismo) e o «desenrasca-te», a recusa da incerteza, e todas as

<sup>541</sup> Tem sido particularmente invocado este conceito mas James MARCH (1991: 133- 161) analisa também outras racionalidades: contextual, dos jogos, de processo, adaptativa, seleccionada e «a posteriori».

<sup>542</sup> Não tivemos acesso a este original, referido por J. M. Carvalho FERREIRA, 1998, como de 1957, *Models of Man*, New York, John Wiley and Sons.

<sup>543</sup> Não tivemos acesso a este original «*Organizations*», de 1958, New York, John Wiley and Sons. Utilizámos *Les Organisations*, Paris, Dunod.

combinações destas diversas atitudes familiares aos especialistas das escolhas organizacionais e da resolução de problemas. (James MARCH, 1991: 139)

Finalmente, uma breve referência aos *modelos da subjectividade* (Thomas GREENFIELD, 1973 e 1975; Javier URIZ, 1994, Manuel Jacinto SARMENTO, 1999; Leonor TORRES, 2004.

A organização vista à luz destes modelos põe a tónica nos indivíduos, isoladamente, e não nas estruturas, como os modelos racionais, formais e sociais, ou nos grupos e suas coligações, como os modelos políticos. Podem constituir-se numa variante dos modelos políticos, quando concebidos como resultado do conflito entre valores, crenças e representações, mas também como possível variante dos modelos colegiais quando estes elementos são agregadores das pessoas. Tony BUSH (1995: 93) sintetiza assim as características dos modelos da subjectividade:

«Os modelos subjectivos incorporam aquelas perspectivas que focam a análise dos indivíduos e não da instituição ou das suas subunidades e grupos, dentro dela. O indivíduo é colocado no centro da organização. Estas perspectivas sugerem que cada pessoa tem uma percepção selectiva e subjectiva da organização. Os acontecimentos e as situações têm significados diferentes para cada participante. As organizações são representadas como unidades complexas que reflectem os inúmeros significados e percepções das pessoas que nelas trabalham. As organizações são construções sociais no sentido de que emergem da interacção entre os seus participantes. São mais manifestações dos valores e crenças dos indivíduos do que realidades concretas apresentadas em modelos formais.».

Enquanto os modelos colegiais e formais tomam a instituição por unidade de análise e os modelos políticos os grupos, os modelos da subjectividade tomam o indivíduo nas suas crenças, valores, percepções e representações numa perspectiva que é, ao mesmo tempo, fenomenológica. Thomas GREENFIELD (1975: 83) refere que «as organizações devem ser entendidas a partir das crenças dos indivíduos acerca do seu comportamento». Por outro lado, Eric HOYLE (1986) para o facto de que o acordo social, dentro da organização, não resulta de uma construção racional interaccionada mas de uma comunidade casual de partilha de percepções e de atitudes face aos eventos e face às atitudes.

Na mesma linha, as estruturas organizacionais, valorizadas pelos modelos formais, são rejeitadas na sua importância ou relevância pelos teóricos da subjectividade. Para estes, as estruturas são ficções porque as pessoas quase nunca as realizam e, por isso, as estruturas organizacionais são o resultado da acção das pessoas e das suas interacções.

Por outro lado, os teóricos destes modelos também contestam a existência de objectivos da organização/ instituição:

«Na teoria da subjectividade, uma vez que as organizações não têm existência corporal externa à experiência que os seus membros têm delas, não



ode haver objectivos para a organização mas tão só objectivos para os indivíduos. Além disso, a natureza da organização como associação de pessoas significa que estas são, na melhor hipótese, significados para um fim; isto é, elas cumprem propostas. Estas propostas, contudo, são propostas individuais – mesmo que os indivíduos necessitem da organização para as cumprirem.» (J. L. GRAY, 1982, em Tony BUSH, 1995: 97)

De entre os sistemas políticos que estudámos na teoria política, o mais apropriado aos modelos subjectivos será o anarquismo, na media e que reduz a ordem social à razão moral individual autónoma. Também no anarquismo o indivíduo dispensava o Estado porque, no apogeu do iluminismo e do cientismo como ideologia, o anarca julgava-se dotado de uma razão moral autónoma que dispensava a sociedade

Chegámos assim ao fim de um percurso em que tentámos relacionar os sistemas e modelos da Teoria Política com os modelos analíticos da Teoria Organizacional (modelos e metáforas) e com as configurações organizacionais.

Como síntese, o confronto que Licínio LIMA (1992, 1998b e 2003) faz entre os modelos formais e burocráticos *versus* os modelos da anarquia organizada, aqueles como representantes da estrutura, da ordem, da racionalidade, do determinismo e da eficiência, e estes como representantes do pluralismo, da desconexão organizacional e do confronto de interesses e perspectivas na acção organizada, fornece-nos duas categorias simplificadoras da pluralidade de perspectivas teóricas.

Esta simplificação é útil para a compreensão das duas lógicas essenciais à participação: a lógica da heteronomia e a lógica da autonomia. Com efeito, os modelos burocráticos enfatizam a ordem da normatividade externa ao(s) indivíduo(s) e os modelos políticos, da ambiguidade e da subjectividade enfatizam a autonomia normativa, própria da descentralização.

Com efeito, os modelos não racionais não iludem estruturas e lógicas de funcionamento flexível, tornado possível pelas burocracias profissionais, pelas «adhocracias» pelas anarquias organizadas e pelos sistemas políticos. O facto de Henry MINTZBERG (1991) classificar de patológicos os sistemas políticos de organização, na perspectiva da eficiência requerida pelo *management*, significa que aquelas configurações organizacionais e o estatuto de descentralização e de autonomia profissional e organizacional são um contributo importante para a participação democrática, democrático-liberal e liberal.

Para terminarmos esta secção, tentaremos elaborar uma síntese das associações que acabámos de descrever (Quadro nº 6), ao longo desta Secção.

### 3.2. O conceito de participação e sua topologia

A análise das formas organizacionais que até agora empreendemos evidenciou-nos uma associação entre organizações mecânicas, pouca autonomia, pouca formação dos profissionais e pouca participação. E entre organizações profissionais e «adhocráticas», largas margens de autonomia, muita formação dos profissionais e possibilidades de participação elevada.

Por outro lado, a mesma análise foi-nos evidenciando que, independentemente do poder real que os actores possam ir conquistando, a nível informal, esse poder e a participação só são possíveis a partir de contextos organizacionais em que os «actores» são investidos de um conjunto de competências, de meios e de possibilidades de realização de interações pelas quais realizam os seus objectivos e os da organização/ instituição, em maior ou menor grau.

Isto parece querer significar que só pode haver participação informal a partir de contextos formais e/ou de participação formal e que, por conseguinte, o poder formal, realizado ou não, na realidade organizativa, é conferido por um acto instituinte dos poderes organizadores, consistindo numa «devolução de poderes» aos actores organizacionais. Mesmo no caso de uma cooperativa ou associação, o pacto instituinte vai obrigar à distribuição de poderes e de responsabilidades e será a partir desta atribuição que a natureza da organização se desenvolverá.

Mesmo quando, como nas burocracias profissionais, nas «adhocracias» e nas anarquias organizadas, tal distribuição de poderes e de responsabilidades tem um objecto vago e articulações imprecisas, elas não deixam de construir uma estrutura a partir da qual os actores se movimentam, mais autónoma ou menos autonomamente conforme estamos, respectivamente, em «adhocracias e em anarquias organizadas» ou em burocracias mecânicas.

Por outro lado ainda, se estabelecemos uma relação entre a natureza e a tipologia das organizações, com base na autonomia conferida aos «actores» e na formação destes, então parece pacífico que a participação e a autonomia aumentam com o nível de formação dos «actores» transformando-se numa possibilidade de participação-poder porque deriva de um estatuto formal-legal daqueles.

Se como nos legaram Kant, Benjamin Constant, John Stuart e Jurgen Habermas, o nível de realização da democracia está directamente relacionado com o aprofundamento da formação e da discussão pública, então a participação organizacional também terá muito a beneficiar com o incremento destes dois valores.

No entanto, o grau de realização da participação não está apenas dependente destes três elementos que acabámos de explicar – poder formal-legal advindo do estatuto formal-legal dos «actores», formação destes e disseminação/discussão da informação.

A realização da participação depende também do interesse dos actores em participarem. É difícil que alguém se empenhe na participação só por dever, ainda que tal seja possível em virtude do contrato de exercício profissional acordado entre a entidade patronal e o funcionário e, sobretudo, em organizações com características missionárias ou com apelo ideológico. Não é difícil admitir que essa participação aumente na medida dos ganhos possíveis percebidos e na medida em que estratégias pessoais e/ou de grupo possam ser desenvolvidas.

Quadro Nº 6: Interação entre Modelos da Teoria Política, Configurações estruturais, Modelos analíticos, Imagens organizacionais e formas da participação

Modelos da Teoria Política	Configurações estruturais	Modelos analíticos	Imagens organizacionais	Formas dominantes de participação
Absolutismo e Autoritarismo (Autocracia e Unitarismo)	Burocracia mecânica	Modelos formais- racionais burocráticos	Metáfora da Máquina	- Participação individual heterónoma na execução - Participação informal - Participação submissão
	Organização missionária	Modelos da Subjectividade (valores, crenças, ideologia) e culturais	Sistema de Dominação Psíquica	- Participação autónoma, individual, grupal ou colectiva
Democracia Participativa e social	Burocracias profissionais, e Adhocracias	Colegiais, de sistema social e culturais	- Organismo, Cérebro e fluxo de transformação - Perspectiva de recursos humanos	- Participação variada, desde tecnologia social a participação-poder - Participação formal e informal; individual e/ou grupal
Liberalismo, Democracia Liberal Corporativismo	Burocracia Profissional	Modelos racionais, políticos e da ambiguidade	- Organização sistema de competências e político - Sistemas debilmente articulados - Tecnocracia	- Participação autónoma - Participação formal e informal - Participação-Poder

Modelos da Teoria Política	Configurações estruturais	Modelos analíticos	Imagens organizacionais	Formas dominantes de participação
Liberalismo, Democracia Liberal Corporativismo  (continuação)	Adhocracia	Modelos racionais, políticos e da ambiguidade	Organização como sistema de competências e sócio-técnico. Sistemas debilmente articulados	- Participação autónoma - Participação formal e informal - Participação-Poder
	Anarquia Organizada ou Sistemas Políticos (Mintzberg, 1991)	Modelos políticos, da ambiguidade e da subjectividade	Organização como Arena. Sistemas debilmente articulados	- Participação autónoma - Participação formal e informal - Participação-Poder
Anarquismo	Organização anárquica	Modelos da Subjectividade	«Communitas» <sup>1</sup>	- Não-participação

<sup>1</sup> O Conceito é proposto por Gary EASTHOPE (1975), como significando individualismo anárquico.

Por isso, poder formal-legal, formação, informação/discussão, estratégias pessoais várias, espírito de missão e cultura de participação são factores que condicionam a participação dos «actores», dentro das organizações. Um dos efeitos de uma cultura de participação é induzir uma socialização na participação e na missão da organização.

Como demonstrou Licínio LIMA (1992, 1998 e 2003), os «actores» não se orientam apenas em relação aos objectivos da organização / instituição e em relação aos poderes que os responsáveis por esta lhes atribuem. A organização é também um sistema de objectivos e actos individuais e/ou de grupo pelos quais os «actores» procuram realizar-se e, até, promover-se, contestar terceiros ou, até, a própria organização.

Nestes termos, o autor referido fala de organização formal, decretada, e de organização real, praticada, a qual raramente coincide com a formal. E, perante a não coincidência, estamos face a uma organização informal que se constituiu como alternativa praticada à organização formal, afirmando-se como uma nova organização, concluindo o autor que estamos perante uma organização díptica, isto é, que é ambivalente porque se divide entre dois modos diferentes de realização simultânea ou alternada: o modo oficial, formal, e os modos não-formais e informais, reais.

São estes modos reais de funcionamento das organizações que nos permitem afirmar, seguindo o autor que vimos citando, que, graças à organização não-formal, informal e real, os actores afirmam o seu poder, mesmo em contextos em que o não detenham formalmente.

Mesmo em contextos não democratizados, não estando prevista a nível formal, a participação emerge como resultado dos jogos de poder e de influência dos «actores», seja por relações informais com os decisores, com os gestores e com os executores, seja por adaptação ou modificação dos programas, projectos, meios e processos a contextos e situações julgados melhores pelos actores, em conformidade com os objectivos propostos pelos decisores ou por discordância em relação a eles, caso em que actos de resistência passiva ou activa são possíveis, bem como de boicote e reorientação das condições de execução, por via informal, gerando normas, erigidas em regras ou não, mas orientadoras do comportamento e da acção numa realidade organizacional real que já não tem muito a ver com a virtual realidade formal que foi proposta / imposta aos «actores».

Esta descontinuidade e, quantas vezes, ruptura intencional, por parte dos «actores», entre aquilo a que Licínio LIMA (1998: 160) chamou «plano das orientações para a acção organizacional», propostas formal/ oficialmente, e as orientações geradas na execução das decisões e das normas de execução das decisões

– «plano da acção organizacional», nos termos do mesmo autor (ibidem), - podem gerar um contexto informal de acção, paralelo, sobreposto ou oposto ao contexto formal definido, em que novas regras, de um modo formalizado ou não, e, neste caso, informal, podem ser produzidas e seguidas como se de regras formais se tratasse (Licínio LIMA, 1998: 174-177).

Quer isto dizer que a tese do «*actor soberano e racional*», julgada impossível por Michel CROZIER e Erhard FRIEDBERG (1977: 307-326) em contextos estruturados heteronomamente, se sobrepõe a qualquer modelo organizativo que lhe é proposto (a ele, actor) e a qualquer contexto enquadrador das acções?

Obviamente, não. Em tal hipótese, as organizações seriam ingovernáveis e não faria sentido falar-se de modelos organizativos de maior ou menor participação e de maior ou menor democracia porque o único modelo seria a anarquia das racionalidades e lógicas individuais dos diferentes actores, mesmo que tomadas como uma anarquia no sentido original e positivo de auto-organização<sup>545</sup> em relação ao qual o conceito de anarquia organizada como conceito diametralmente oposto ao de burocracia, parece subsidiário, no plano sócio-organizacional.

Os contextos serão sempre mais ou menos estruturantes mas não determinantes «*a priori*», deixando margens de liberdade de «acção estratégica» para os «actores»<sup>546</sup>, como os próprios Michel CROZIER e Erhard FRIEDBERG (1977: 91) nos explicam:

«(...). *Uma situação organizacional dada não constrange nunca totalmente um actor.* Este detém sempre uma margem de liberdade e de negociação. Graças a esta *margem de liberdade* (que significa fonte de incerteza para os seus membros e para a organização no seu conjunto), *cada actor dispõe assim de poder sobre os outros actores*, poder que será tanto maior quanto a fonte de incerteza que ele controla seja pertinente para aqueles, isto é os afecte de maneira substancial nas suas próprias capacidades de jogar e de prosseguir as suas estratégias. E o seu comportamento poderá e deverá analisar-se como a expressão de uma estratégia racional visando utilizar o seu poder pelo menos para acrescentar os seus «ganhos», através da sua participação na organização. Em outros termos, ele tentará a todo o momento rentabilizar a sua margem de liberdade para *negociar a sua «participação»*, esforçando-se por «manipular» os seus parceiros e a organização no seu conjunto de tal forma que esta «participação» seja «gratificante» («payante», na expressão original) para ele.»<sup>547</sup>

Considerada assim a participação como extensível às organizações não democratizadas porque perspectivada, nelas, como possibilidade não formal e informal, de influenciar, de propor, de sugerir, de manipular, de boicotar, etc., as

<sup>545</sup> Foi este o sentido que os primeiros anarquistas do Século XIX deram ao conceito, na linha do racionalismo idealista do Século XVIII.

<sup>546</sup> Veja-se as palavras de Licínio LIMA (1998: 160): «Só uma perspectiva de análise exclusivamente centrada no primeiro plano (o das «orientações para a acção organizacional»), e, mesmo neste caso sendo ele reduzido a uma única orientação (a formal-legal) poderá permitir classificar, *a priori*, a escola (nós interpretamos as organizações) como uma organização burocrática.». (As expressões entre parêntesis foram enxertadas no texto por nós).

<sup>547</sup> Itálicos e expressões entre aspas dos autores citados.

diferentes formas desta participação são uma afirmação de um poder, individual ou de grupo, que os «actores» tendem a gerir *estrategicamente*, seja em benefício da organização seja em seu próprio benefício.

Porque, entre o nível da formulação política e o nível da execução, vários jogos de concepções, de poder, de interesses, de interpretações, de traduções e de «traições» se operam, permitindo hipotetizar tanto a possibilidade da congruência como da incongruência entre as diferentes formulações e as diferentes realizações concretas. Isto sugere as imagens com que T. G. BOLMAN e T. E. DEAL (1996: 29- 33) classificam as organizações: «complexas», «surpreendentes», «enganadoras» e «ambíguas».

Assumindo que a democratização e a formalização da participação nas organizações é requisito fundamental para um processo de desenvolvimento organizacional discutido, negociado e concertado, como pressupõe a teoria democrático-participativa, também não será líquido que os «actores» para quem outrem concebeu aquela participação concordem com ela e a assumam como sua, seja por comunhão de valores, seja por partilha de interesses seja ainda por dever deontológico. E que, em consequência, não aproveitem o «ethos» e a ideologia participativa da organização/ instituição para construir a participação que lhes interesse, ou seja, para jogar um jogo que institua uma «concertação» (leia-se «ordem sócio-organizacional») que lhes convenha.

Nestes termos, a distinção e o eventual conflito entre objectivos da organização/ instituição e objectivos dos «actores» <sup>548</sup> afigura-se como elemento esclarecedor de que, seja qual for o modelo organizativo instituído, ele pode não ser «comungado» ou vivido por aqueles, sendo que, no entanto, a liberdade dos «actores» será sempre, em princípio, muito maior em organizações formalmente estruturadas para a participação do que em organizações mecânicas e determinísticas, linearmente, formalmente, estruturadas para a execução e para o controlo da execução pelos detentores do poder de linha hierárquica e/ ou de supervisão funcional.

548

O tema da integração entre objectivos da organização (leia-se dos seus decisores políticos e organizacionais) e os objectivos dos funcionários/ trabalhadores é um tema candente para a análise da participação nas organizações, sendo, por isso, um tema já muito antigo, desde o início da Escola das Relações Humanas (1932) e desde a análise, por Chester BARNARD (1939) de «*As Funções do Executivo*», na tradução brasileira da Editora Atlas, 1971. A importância do tema deriva do facto de a participação tender a ser confiscada pelos gestores para produzir nos funcionários/trabalhadores o sentimento de identificação com os objectivos da organização e, assim, anular os objectivos estratégicos daqueles. A participação passaria assim de um fim de afirmação da realização pessoal e do poder dos funcionários/ trabalhadores a um meio de os decisores e os gestores cooptarem aqueles para o cumprimento e identificação com os objectivos da organização. Neste sentido, o das teorias das relações humanas e comportamentalista da administração, a organização tenderia a ser vista como um sistema social cooperativo, onde recompensas salariais, motivação, estatuto social, poder social, consulta, participação nas decisões, partilha de lucros, concessão de privilégios paralelos, etc., seriam usados como tecnologia social para prevenir eventuais atitudes divergentes dos funcionários/ trabalhadores face aos objectivos da organização, tomados aqui como conjunto dos seus decisores/ gestores, uma vez que, como salientou Thomas GREENFIELD (1973-1989), as organizações são o pensamento e a concepção das pessoas que as dirigem e que nela trabalham.



O conceito de participação que, desde o início do nosso trabalho, tem estado subjacente às nossas posições é o conceito de uma participação-poder pela qual o sujeito, membro/ funcionário/ trabalhador, individualmente ou em grupo, detém e afirma uma capacidade de co-determinação, tanto da organização decretada quanto da organização praticada.

E que perspectiva o sujeito participante não apenas como co-construtor de orientações mas também como controlador da execução dessas orientações. No nosso conceito de participação, portanto, em virtude de todas as vicissitudes, mudanças de orientação, re-interpretações e traduções (traições) organizacionais, que decorrem entre a concepção de políticas e de programas e a execução, só faz sentido falar de participação como capacidade de determinação da política e da acção organizacional. Isto implicaria uma participação simultânea na Direcção, na Gestão e na Execução. Porém, como a participação na execução é sectorial, teremos que nos limitar à defesa de uma participação na Direcção, na Gestão e no Controlo dos resultados.

Quando falamos de participação-poder queremos significar participação efectiva nos actos de determinação das políticas (Direcção), dos Programas e previsão da sua execução (Gestão), da sua Execução e da avaliação e controlo dos seus resultados.

Uma participação amputada de algum destes domínios é uma participação menor, limitada no seu conteúdo e no seu alcance.

Isto significa que também não consideramos uma emissão de opiniões (participação consultiva) como verdadeira participação. Nesta concepção, a verdadeira participação será aquela que permite a intervenção activa na preparação dos dossiês e na deliberação das decisões sobre os mesmos, nos quatro momentos do processo organizacional: Direcção, Gestão, Execução e Controlo dos resultados e dos processos.

Uma participação não-abrangente destes quatro momentos não a consideraremos uma não-participação mas uma participação limitada. Com efeito, a participação na Direcção da Organização é apenas uma participação política que pode contribuir para estabelecer orientações e objectivos mas não para vincular a acção organizacional a estes dois elementos.

Do mesmo modo, a participação apenas na gestão permite formular programas de acção e implementar os dispositivos de realização mas não garantir uma execução em conformidade. Além disso, a tradução das orientações e dos objectivos para programas já representaria um primeiro momento de interpretação, de tradução, de adaptação, de contextualização e, por isso, de traição aos mesmos.

E o mesmo poderemos levantar relativamente a uma participação só na Execução. De qualquer modo, a participação na Execução, mesmo que só na Execução, permite, mesmo em organizações autoritárias, adaptar objectivos,

temporalizar acções, interferir nos resultados. Por isso, quem participa na Execução, sobretudo em organizações democráticas, profissionais e «adhocráticas» detém um poder conformador da realidade e da acção organizada que pode contradizer as orientações, os objectivos e os programas de acção.

Continuando nesta interpretação, verificamos que a participação é possível num ou em todos estes níveis organizacionais (Direcção, Gestão e Execução) e nos domínios ou áreas de desenvolvimento organizacional da instituição. A participação em apenas um destes níveis e destes domínios fornece um poder limitado e sectorial ao participante. Mas sendo este tipo de participação bastante comum nas organizações, então podemos concluir que estas são fragmentadas e com um poder difuso, que é difícil de concentrar e de constituir em efeito sinérgico.

Nesta linha, a participação será sempre limitada do ponto de vista do poder que oferece mas, mesmo esse poder pequeno, é extremamente importante para co-determinar as orientações e os programas e co ou autodeterminar as acções.

### **3.3. Quadro operacional de análise e tipologia da participação**

Sendo a Escola Primária Portuguesa um serviço da Administração Pública e, por isso, do Projecto de Sociedade, e integrando-se no conjunto da Administração Educativa, coordenada pelo Ministério da Educação, uma primeira pergunta se coloca: qual é o estatuto organizacional da Escola Primária, cuja estrutura se manteve em quase todas as áreas organizacionais, entre 1933 e 1998?

Que autonomia e competências próprias tiveram os professores desta Escola e que possibilidades tiveram de praticar os poderes de Direcção e de Gestão, e em que áreas?

Por isso, vamos partir da hipótese de que a Escola Primária Estatal foi, entre 1933 e 1998, um Serviço Local do Estado e que a máxima autonomia que lhe foi conferida só na área organizacional curricular a transformou em meso-organização da grande organização Administração Educativa.

O nosso desafio está pois em confrontar as competências e conteúdos funcionais atribuídos aos professores (participação decretada) com as que eles efectivamente realizaram, sendo a realização observada a partir da representação que eles, professores, fizeram do seu exercício profissional.

Esta representação que os professores fizeram da sua participação praticada analisamo-la à luz de um conjunto de formas de participação construído a partir da investigação teórica que apresentámos e a partir da tipologia de Licínio LIMA (1992, 1998b e 2003), adaptando-as.

Para isso referimos a participação a contextos e a conceitos interpretativos e gradativos desses contextos, elaborando categorias com pelo menos três valores. A partir da determinação destes contextos, obtivemos as seguintes categorias:

- Extensão organizacional da participação
- Profundidade da participação
- Autonomia do participante
- Presencialidade do participante na decisão e na acção
- Conformidade para com as regras oficiais
- Explicitação das regras e contextos
- Forma social da participação

Pela categoria *extensão organizacional da participação* entendemos os níveis organizacionais em que se pode participar (Quadro nº 7), complementados com os domínios organizacionais da participação, os quais desenvolvemos no Quadro nº 8, apesar de, na análise, só tomarmos em linha de conta alguns desses domínios.

Pela categoria *profundidade da participação* entendemos o grau em que o participante pode determinar ou co-determinar as decisões (Quadro nº 7).

Pela categoria *autonomia do participante* entendemos a capacidade autónoma de construção de políticas, de programas, de regras e de modalidades de acção (Quadro 7).

Pela categoria da *presencialidade do participante na decisão e na acção* entendemos a possibilidade de ser próprio a participar (participação directa) ou de ser representado (participação indirecta).

No que respeita à categoria da *conformidade face às regras oficiais*, entendemos o grau de cumprimento destas regras. Teremos então uma participação em conformidade e uma participação em desconformidade. Esta última poderá ser por concepções profissionais, por interesses estratégicos, pessoais e ou de grupo.

Outra categoria de análise é a *explicitação das regras e dos contextos* da participação. Aqui, teremos: participação formal, participação não-formal e participação informal.

Finalmente, na categoria *forma social da participação*, teremos: participação individual, participação grupal, participação plenária.

Todas estas categorias e respectivas formas são apresentadas no Quadro nº 7, que segue.

Quadro nº 7: Formas de participação na organização/instituição (modelo operacional de análise)

Categorias	Modalidades de participação (ordenadas do momento mais para o momento menos expressivo)		
Amplitude organizacional da participação	Político-organizacional (Direcção, Gestão e Execução)	Gestão e Execução	Execução
Profundidade da participação	Deliberativa	Consultiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Executiva activa divergente</li> <li>- Executiva activa convergente</li> <li>- Executiva resistente divergente</li> <li>- Executiva passiva</li> </ul>
Autonomia do participante	Participação autónoma instituinte		Participação heterónoma instituída
Proximidade à decisão e à acção	Participação Directa	Participação Directa e Participação indirecta Representada	Participação indirecta ou Representada
Conformidade para com as regras oficiais	Disconformidade estratégica	Disconformidade de concepções valorativas	Conformidade
Explicitação das regras e contextos	Informal	Não-Formal	Formal
Forma social da participação	Participação plenária	Participação grupal	Participação individual

## QUADRO nº 8 - ÁREAS ORGANIZACIONAIS DA ESCOLA, SUAS SUB-ÁREAS, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURAS IMPLICADAS

ÁREAS ORGANIZACIONAIS ESCOLARESs	SUB-ÁREAS ORGANIZACIONAIS	ATRIBUIÇÕES DA SUB-ÁREA	ESTRUTURAS ESCOLARES IMPLICADAS
ORGANIZACIONAL - CURRICULAR	Concepção e Desenho do currículo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação vertical e horizontal dos currículos e dos programas</li> <li>- Planificação anual, trimestral, semanal e de aula/actividade para os diferentes programas</li> <li>- Articulação interdisciplinar, ao nível da turma, dos diferentes programas</li> <li>- Concepção, desenho e planificação das áreas curriculares não disciplinares (Projecto Curricular de Escola e de Turma, Área de projecto, Educação para a cidadania, Estudo Acompanhado)</li> <li>- Articulação interdisciplinar, ao nível da turma, destes diferentes programas</li> <li>- Sua planificação anual, trimestral, semanal, de aula/actividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Pedagógico, Conselho de Departamento Curricular, Conselho de Docentes/Turma, Professor, Alunos</li> <li>- Conselho de Docentes/ Turma, Professores</li> <li>- Conselho de Docentes/ Turma/ Professores</li> <li>- Assembleia de Escola, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Conselho de Departamento Curricular, Conselho de Docentes/ Turma, Professor, Alunos, Pais</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> </ul>
	Organização das Estruturas Curriculares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização dos grupos de professores</li> <li>- Organização das matrículas dos alunos</li> <li>- Organização dos grupos de alunos, optando por um ou por vários modelos de organização dos grupos de alunos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério da Educação para o Currículo Nacional; Cons. Execut. + Cons. Pedagógico para o currículo local</li> <li>- Conse. Pedag. + Equipa responsável</li> <li>- Conselho Pedagógico e Equipa responsável + Directores de turma /Professores</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipificação da natureza das actividades lectivas e não-lectivas</li> <li>- Distribuição dos alunos com NEE</li> <li>- Selecção e organização das unidades de tempo lectivo</li> <li>- Distribuição dos Directores de Turma e outros cargos curriculares e pedagógicos</li> <li>- Distribuição do serviço lectivo pelos docentes, optando por um ou mais modelos de organização do processo de ensino</li> <li>- Elaboração dos horários de salas, de professores e dos grupos de alunos, optando por modelos adequados de organização do espaço e do tempo</li> <li>- Selecção do modelo de avaliação dos alunos e da respectiva progressão na escolaridade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Pedagógico e de Turma</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> <li>- Conselho Pedagógico e Conselho Executivo</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> </ul>
ORGANIZACIONAL – CURRICULAR (continuação)	- Organização dos sistemas conexos com o currículo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação de Professores</li> <li>- Educação Especial e apoio a alunos com NEE</li> <li>- Articulação com os Pais /Encarregados de Educação</li> <li>- Formação de Pais</li> <li>- Planeamento da coordenação Curricular e Pedagógica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Pedagógico</li> <li>- Cons. Pedagógico, Serviços de Ed. Especial, Cons. Turma, Director de Turma, Professores</li> <li>- Cons. Pedagógico, Cons. Turma, Director de Turma, Professores</li> <li>- Cons. Pedagógico, Assoc. Pais, Director de Turma, Equipa responsável</li> <li>- Conselho Pedagógico, Conselho de Turma, Serv. Psic. Serv. Ed. Espec.</li> </ul>
	- Organização Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopção de manuais escolares e de outros meios auxiliares de ensino e aprendizagem</li> <li>- Estabelecimento de processos de coordenação e supervisão pedagógica</li> <li>- Planeamento do processo de ensino e aprendizagem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Pedagógico, Conselho de Departamento/ Docentes, Conselho de Turma, Professor</li> <li>- Conselho Pedagógico, Cons. Turma, Director de Turma</li> <li>- Conselho de turma/Docentes</li> </ul>

<p>ORGANIZACIONAL – CURRICULAR (continuação)</p>	<p>Organização Pedagógica</p>	<p>em função da estrutura curricular e dos alunos a que ela se destina</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsão, nesse planeamento, de processos de diferenciação pedagógica, nomeadamente currículos adaptados e estratégias de individualização da aprendizagem</li> <li>- Estabelecimento de estratégias, métodos e meios de aprendizagem, de acordo com o planeamento, revisíveis de acordo com os processos de avaliação formativa contínua</li> <li>- Gestão dos equipamentos e meios pedagógicos</li> <li>- Adaptação das interações educativas ao longo do processo de relação pedagógica na sala de aula</li> <li>- Planeamento, de acordo com os resultados da avaliação formativa, da intervenção da orientação escolar, dos mecanismos de apoio acrescido ou mesmo de educação especializada</li> <li>- Planeamento dos processos de avaliação diagnóstica contínua, formativa contínua e sumativa</li> <li>- Planeamento de momentos de avaliação e interação com o processo de ensino-aprendizagem em função dos resultados da avaliação diagnóstica contínua e formativa contínua</li> <li>- Administração da avaliação sumativa</li> <li>- Elaboração de relatórios para decisão curricular</li> <li>- Organização da biblioteca ou dos sistemas de recursos multimédia</li> <li>- Adequação da reprografia e dos sistemas de processamento informático</li> <li>- organização dos espaços específicos no sentido da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho de Turma, Professor</li> <li>- Conselho de Turma, Professor</li> <li>- Departamento Curricular, Professor</li> <li>- Conselho de Turma, Professor</li> <li>- Conselho Pedagógico, Conselho de Departamento/Docentes, Conselho de Turma, Professor, Serv. Educação Especial, Serv. Psicologia</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> <li>-</li> <li>- Conselho Turma/ Docentes, Profs.</li> <li>- Idem</li> <li>- Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Departamentos Curriculares, Conselhos de Turma/ Docentes</li> </ul>
--	-------------------------------	--	---

ORGANIZACIONAL – CURRICULAR (continuação)		sua utilização autónoma - organização das comunicações entre a escola e o exterior	-
	Orientação educacional	- Orientação educacional e escolar dos alunos - diagnóstico dos problemas e dificuldades dos alunos na sua vida escolar, familiar e sócio-afectiva  - Orientação das estratégias curriculares e pedagógicas de intervenção junto da equipa pedagógica e das famílias - Aconselhamento vocacional e profissional dos alunos	- Cons. Pedagógico, Conselho de Turma, Director de Turma, Serviços de Psicologia, Serviços de Educação Especial  - Conselho de Turma, Coordenadores de Dir. Turma, Dir. Turma, Professores - Idem
ORGANIZACIONAL - SOCIAL	Segurança, conforto, alimentação, lazer	- adequação dos edifícios e equipamentos à segurança dos alunos - seguro escolar - organização de espaços e actividades para recreação - organização das refeições e apoios-bufete - organização de espaços de diversão e lazer - Organização do acesso dos alunos à escola - limpeza e higiene das instalações	- Direcção Regional de Educação, Conselho Executivo, Assembleia de Escola, Conselho Pedagógico, Departamentos Curriculares / Conselhos de Docentes, Serviços de limpeza, Serviços de Economato, Serviços de ASE,
	Apoio social aos alunos	- Análises das necessidades sócio-económicas dos alunos - Determinação dos apoios a conceder - Avaliação do efeito dos apoios	- Serviços de ASE, Conselho d Turma, Director de Turma - Idem - Idem
	Saúde e higiene escolar	- Diagnóstico e prevenção de doenças e de situações de risco	- Conselho de Turma, Director de Turma, Professor, Serviços Médico-Escolares



COORDENAÇÃO E DECISÃO INSTITU- CIONAL	- Formulação de opções políticas e estratégicas da Escola	- Decisão dos Projectos Educativo e Curricular de Escola - Decisão do Plano de Actividades Plurianual ou anual da Escola	- Assembleia de Escola, Conselho Pedagógico, Conselho Executivo - Idem + Departamentos + Conselhos de Turma + Pais + Alunos + Conselho Administrativo
	- Planeamento e decisão organizacional institucional	- Planeamento geral da vida escolar  - Selecção e colocação de Professores e Funcionários - Apresentação ao ME dos horários não preenchidos por professores efectivos - Determinação das condicionantes da escola, dos seus membros e das variáveis que afectarão a eficácia da realização educativa - Construção do Projecto Educativo de Escola e do Projecto Curricular (PEE e PCE)  - Enquadramento do PE no projecto regional e local - Determinação dos materiais necessários ao processo curricular - Determinação dos materiais necessários ao funcionamento dos sistemas de apoio à Escola - Determinação dos cronogramas de Execução - Determinação das estruturas de coordenação e supervisão  - Delegação de poderes funcionais de direcção e coordenação da execução nas respectivas estruturas - Determinação dos «timing's», equipas e formas de avaliação da realização prevista	- Conselho Executivo. A nível intermédio e técnico, estruturas intermédias - Conselho Executivo - Idem  - Idem  - Idem + Conselho Pedagógico + Assembleia de Escola  - Idem - Conselho Pedagógico, Departamentos curriculares, Conselhos de Turma, Professores  - Conselho Executivo - Assembleia de Escola, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Departamentos Curriculares, Conselhos de Turma - Idem  - Todos os órgãos têm poder de delegação mas só o Conselho Executivo, o Conselho Pedagógico e estruturas conexas

COORDENAÇÃO E DECISÃO INSTITUCIONAL (continuação)	- Coordenação e planeamento geral das Actividades da Escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>- avaliação dos produtos e do desempenho profissional e informação sobre os efeitos da organização e mudanças julgadas necessárias</li> <li>- avaliação da eficiência e da eficácia da escola</li> <li>- orçamento, requisição e despesas, Contabilidade e Conta de Gerência</li> <li>- todas as não atribuídas por lei ou por decisão da Escola a qualquer outro órgão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ass. Escola., Conselhos. Pedagógico, Executivo e Curricular para os Professores</li> <li>- Assembleia de Escola, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo</li> <li>- Conselho Administrativo</li> <li>- Conselho Executivo</li> </ul>
	- Supervisão da execução	- todas as não atribuídas especificamente por lei ou pela Escola a outro qualquer órgão ou agente	- Assembleia de Escola, Conselho Executivo, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo
	- Controlo e acção disciplinar		- Conselho Executivo
	- Gestão de Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organização em equipas pedagógicas e por tarefas</li> <li>- Análise das necessidades de formação, de motivação e de satisfação</li> <li>- Estratégias de mobilização, de eficácia e de construção de clima de escola</li> <li>- Supervisão, liderança e avaliação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Pedagógico, Conselho Executivo, Departamentos Curriculares, Conselhos de Turma</li> <li>- Conselho Pedagógico, Departamentos Curriculares, Conselhos de Turma</li> <li>- Assembleia de Escola, Conselho Executivo</li> <li>- Conselho Executivo, Conselho Pedagógico e Coordenadores e órgãos Intermédios, Professores</li> </ul>
ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE APOIO E INFORMAÇÃO	Recursos físicos e materiais pedagógicos (Património móvel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adequação às finalidades e tecnologias</li> <li>- Adequação funcional</li> <li>- Avaliação do grau de enquadramento nos objectivos</li> <li>- Avaliação do contributo para o sucesso da escola e dos alunos</li> <li>- Aquisição, catalogação, inventário, arquivo e ou abatimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos Curriculares</li> <li>- Idem</li> <li>- Idem</li> <li>- Conselhos de Turma, Professores</li> <li>- Conselho Administrativo</li> </ul>

ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE APOIO E INFORMAÇÃO (continuação)	<p>Organização burocrática</p> <p>Nota: de todos os actos praticados na Escola deve ficar registo escrito ou informático para classificação e arquivo. De outro modo, é um acto formalmente inexistente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratamento da informação, Expediente e arquivo</li> <li>- Classificação e inventariação do Património</li> <li>- Organização dos dossiers relativos a pessoal docente, discente e não docente em geral</li> <li>- Processamento de vencimentos, ajudas de custo, transportes e outros</li> <li>- Escrituração contabilística</li> <li>- Organização dos suportes escritos relativos a alunos (matrículas, turmas, horários, fichas de faltas e situações pessoais, pautas de classificação, livros de termos</li> <li>- Apresentação a Despacho do P.CE</li> </ul>	<p>Área de Expediente e Arquivo dos Serviços Administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- C. A e Área Financeira dos S.A.:'s</li> <li>- Conselho Executivo e Área de Pessoal dos S.A.:'s (Serv. Administr.)</li> <li>- Conselho Administrativo e Área de Pessoal ou Área Financ. dos S.A.:'s</li> <li>- Área Financeira</li> <li>- Conselho Executivo e Área de Alunos dos S.A.:'s</li> </ul> <p>- Chefe de Serviços Administrativos</p>
	Gestão financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orçamentação</li> <li>- Distribuição do orçamento por rubricas</li> <li>- autorização de aquisições</li> <li>- balancetes</li> <li>- escrituração de receitas e despesas</li> <li>- Conta de gerência</li> <li>- Avaliação na eficiência e eficácia na gestão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Administrativo e Área Financeira dos S.A.:'s (Todas)</li> </ul>

## **CAPÍTULO VII**

### **PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS E POLÍTICO-EDUCACIONAIS DO ESTADO, ENTRE 1926 E 1995**

#### **Síntese do Capítulo**

No presente capítulo, tentamos analisar a evolução dos princípios político-administrativos e político-educacionais do Estado entre 1930 e 1995, interpretando-os à luz das teorias políticas analisadas anteriormente nos capítulos 2 a 5 e à luz dos princípios das teorias sócio-educacionais elitista e igualitária.

#### **Sumário do Capítulo**

1. A dinâmica político-administrativa
  - 1.1. O Estado Novo (1930 – 1974)
    - 1.1.1. O Estado autoritário, administrativo e de pluralismo limitado
    - 1.1.2. A teoria das elites e das desigualdades naturais
  - 1.2. A República Democrática e Pluralista (desde 1974)
    - 1.2.1. Os princípios da democracia política e da organização administrativa
2. A Evolução do Estado e da Administração, entre 1926 e 1995: do Estado Autoritário centralizado ao Estado Democrático Pluralista Liberal Social
  - 2.1. A Evolução Político-administrativa
    - 2.1.1. O Estado Novo
    - 2.1.2. A República Democrática e Pluralista
  - 2.2. A evolução político-educacional
    - 2.2.1 O Estado Novo
    - 2.2.2. A República Democrática e Pluralista
  - 2.3. Alguns indicadores

## **1. A dinâmica político-administrativa**

### **1.1. O Estado Novo (1928 – 1974)**

#### **1.1.1. O Estado autoritário, administrativo e de pluralismo limitado**

As características que encontramos na evolução do Estado, entre 1928 e 1974, permitem-nos classificá-lo como um Estado Forte, com tendências autoritárias, supervisor e tutor da Sociedade Civil e principal dinamizador da economia, até ao início da década de 1960.

Estas características não derivam somente da natureza da liderança do Estado mas também da quase nula autonomia económica, política e cultural da mesma Sociedade Civil.

Com efeito, quando em 1930, 70% da população portuguesa ainda vive da agricultura tradicional e 78% da mesma população ainda é analfabeta podemos interrogar-nos sobre as potencialidades de autonomia dessa mesma Sociedade Civil.

Isto não desculpa a natureza autoritária do Regime mas talvez ajude a explicar por que é que ele se impôs tanto tempo aos Portugueses, procurando mesmo, até 1948, manter Portugal naquelas condições de país rural e apolítico, embora esta segunda característica tivesse sido sempre perseguida, até 1974, sabendo-se, contudo, que ela era impossível de sustentar face à expansão da educação, iniciada no início dos anos 50 (ver Quadro 11, 12 e 13), face à Guerra Colonial e face à socialização democrática proporcionada pela experiência da emigração.

Vamos tentar fazer uma viagem por estes 44 anos.

Em Julho de 1930, afirmava António Oliveira SALAZAR (1935: 71) que

«Observam-se as desordens cada vez mais graves do individualismo, do socialismo e do parlamentarismo, laivadas de actuações internacionalistas, e diante de umas e de outras acentua-se a passividade dos Estados e a impotência dos poderes públicos no jogo das funções constitucionais.».

Por isso, o Estado teria de assumir-se como agente regulador da vida dos cidadãos através de uma estratégia de Estado não político, mas sim Estado Administrativo (Idem: 63-65). A estratégia a seguir era tornar o Estado suficientemente forte para se impôr no mando aos cidadãos já que

«(...) não há Estado forte onde o poder executivo o não é, e o enfraquecimento deste é a característica geral dos regimes políticos dominados pelo liberalismo individualista ou socialista, pelo espírito partidário e pelos excessos e desordens do parlamentarismo.» (Idem: 81).

Torna-se assim necessário estabilizar o poder executivo para que ele possa governar com ordem:

«O Poder Executivo, exercido pelo Chefe do Estado, com os Ministros nomeados livremente por ele, sem dependência de quaisquer indicações parlamentares, tem por missão governar com o direito; cabe-lhe a obrigação e a responsabilidade de manter a honra e a existência da nação, assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, cumprir e fazer cumprir as leis, prover a tudo o que seja indispensável para a conservação e funcionamento do Estado.» (Idem: 81).

Essa estabilidade e força do executivo garantir-lhe-iam autoridade, unidade, coesão, transmitindo à sociedade a imagem de segurança e crença no seu Governo. Por isso, Marcelo CAETANO (1936: 323- 332) escrevia:

«Enfim, o Estado Novo é autoritário: à Nação una corresponde a autoridade una. A autoridade no Estado Novo implica a hierarquia: hierarquia de interesses em função do interesse nacional, hierarquia dos órgãos em função do Governo. Da hierarquia decorre a disciplina (...) e a obediência ao Estado.».

Trinta anos depois, pode ver-se em Marcelo CAETANO que a teoria do Estado Autoritário implica a teoria da personalização do poder:

«Os povos não podem prescindir de Chefes, as democracias não poderão subsistir sem Chefes (...). A conclusão foi de que a personalização do poder é um facto inelutável (...). Ela não deve absorver o conjunto da vida nacional, mas apenas permitir à nação que se reconheça num homem de modo a interessar todos e cada um na acção política dando-lhe um impulso comum.».

Um executivo estável e com força seria o garante da unidade nacional e da possibilidade da convivência ordeira de todos os Portugueses, graças à construção de um «Estado Social e Corporativo em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade» (A. O. SALAZAR, 1936: 86).

Originária da constituição natural da sociedade, a organização corporativa era, fundamentalmente, hierárquica, tão hierárquica quanto a Igreja Católica, de cuja doutrina era também originária, ao ponto de esta ser o melhor meio de imposição da teoria da obediência e da despolitização dos cidadãos já que ficavam reduzidos à vivência de uma única parcela da realidade - a da sua corporação ou a do seu grémio ou ainda do seu sindicato <sup>549</sup>.

João FORMOSINHO (1987: 261) cita Philippe SCHMITTER (1975: 8-9) pondo em evidência estas mesmas características:

«O corporativismo é um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes constituintes estão organizadas num número limitado de categorias originais, obrigatórias, não competitivas, ordenadas hierárquica e funcionalmente em estatutos diferenciados, e licenciadas ou

<sup>549</sup>

Ver os princípios estruturantes da organização corporativa no Decreto 23048, de 23/9/33.

autorizadas pelo Estado (quando não criadas pelo próprio Estado) e garantindo um monopólio deliberado de representação (...).».<sup>550</sup>

Organizacionalmente, a imagem do corporativismo é a de uma departamentalização social (de acordo com os diferentes domínios da actividade social e, dentro destes, das diferentes actividades e profissões), cujo funcionamento implicaria uma vivência para dentro, face à pressão dos diferentes interesses corporativos, anulando os efeitos intencionais de solidariedade orgânica postulados a nível explícito, pela preponderância dos subobjectivos de cada corporação<sup>551</sup>.

Neste contexto, a organização corporativa foi um bom modelo de organização burocrática do Estado, substituindo a iniciativa dos cidadãos pela vivência de uma cultura determinada a partir do Estado ou, quando muito, a partir das cúpulas da corporação, transformando-se em um processo de internalização da passividade pela não participação dos corporantes nos destinos da corporação.

Não admira, por isso, que um dos maiores defensores do corporativismo, Marcelo CAETANO (1950: 6) proclamasse que

«Portugal é um Estado Corporativo em intenção: não de facto.».

Como uma das principais razões do facto, Caetano aponta a burocracia:

«Ai de nós! Mal se recolheram as bandeiras e calaram as fanfarras, os chefes encerraram-se nos gabinetes, a máquina do Estado retomou o seu andamento pesado e austero e pouco a pouco o delírio da vitória, as dores do combate, a paixão das ideias, a veemência dos propósitos reformadores, tudo isso entra a ser triturado e fundido nos cadinhos do direito para originar a inevitável rotina.» (Marcelo CAETANO (1950: 6).

O Estado Autoritário conduziu à centralização administrativa. Ao conceber-se como representante e regulador da Nação, o Estado chama a si todas as responsabilidades da sua organização. Esta atitude é congruente com a concepção de Estado Administrativo e de Estado de Direito Administrativo e parte do princípio construído de que a desconcentração seria menos vantajosa num país subdesenvolvido (João FORMOSINHO, 1987: 313). Por isso,

«Governo é a direcção superior de uma colectividade nacional, direcção que se exerce pela definição dos objectivos a alcançar e pela diária resolução dos problemas em que os mesmos objectivos praticamente se desdobram. Chamaremos política o conjunto de meios de natureza individual ou colectiva pelos quais a consciência pública é levada a um estado de adesão ou simples conformidade com aqueles objectivos e colaborar com o poder na sua realização.» (A. O. SALAZAR, 1947: 274).

<sup>550</sup> E acrescenta João FORMOSINHO: «As it is implied in the definition corporatism is most at ease in an authoritarian regime where the State has an important role of control of civil society and there is a limited pluralism and association -the Corporative State is a limited pluralist State.».

<sup>551</sup>) Estamos a seguir o modelo de análise de Robert Merton.

Estas afirmações de Salazar documentam a evidência da centralização e do papel limitado da sociedade civil e/ou dos agentes da Administração Pública nas decisões. Nem mesmo as elites locais tinham influência nestas.

A estratégia de unificação da Nação e da absorvência desta pelo Estado passava pela implementação de um processo administrativo centralizador ((A. O. SALAZAR, 1935: 47-50). Mais tarde, em 1946, a centralização tem duas razões fundamentais: a elefantíase do Estado Moderno e a incapacidade da sociedade civil:

«Uma, de carácter geral, é a elefantíase deste monstruoso Estado Moderno que, quando desiste de se apoderar das almas, não pode abster-se de, por mil intervenções e competências, impôr directrizes e limites à livre expansão da vida social (...).

Outra razão, porém, é peculiar nossa e está na fragilidade da vida portuguesa, em todos os aspectos sob que se possa encarar. (...) tudo parece oscilar e de facto depende do bafo salutar ou maléfico do poder.» (A. O. SALAZAR, 1947: 274).

A centralização administrativa impôs o modelo de funcionário apóstolo, “servidor” fiel da doutrina:

«( ) conhece todas as minúcias do seu trabalho, só pensa no desempenho da sua função, entusiasma-se com a boa ordem e o aperfeiçoamento dos serviços, é progressivo, é zeloso, é exacto, não tem horas de serviço porque são todas, se é necessário, e, sobretudo, tem o espírito de justiça e o amor do povo ( ) vive do seu lugar, porque vive para o seu lugar; é respeitado porque se respeita, sente-se digno porque se sabe útil, e mesmo no mais baixo da escala, nos mesteres mais humildes ele pode tocar a perfeição, segundo o pensamento de Junqueiro: “pode ser-se sublime a varrer as ruas.» (A. O. SALAZAR, 1944: 284-285).

Um dos apelos fundamentais de Salazar e do Estado Novo foi o da obediência quer porque «é necessário que em alguém resida a responsabilidade do mando com o poder das últimas decisões» (A. O. SALAZAR, 1959: 148), quer porque «o interesse da colectividade implica trabalho, obediência, servidão» (A. O. SALAZAR, 1931: 116).

A obediência cimentá-la-ia Salazar mediante duas estratégias: defesa da unidade de poderes e constante apelo para as verdades morais e religiosas. Pela primeira estabelece como «preocupação dominante de achar o sistema que dê ao poder executivo, independência, estabilidade, prestígio e força» (A. O. SALAZAR, 1930: 82). Pela segunda, Salazar congrega em torno de si a representação da força moral da nação. Por isso, o Cardeal CEREJEIRA, citado por M. Filomena MÓNICA (1978: 102) proclamava:

“Sou o representante mais alto em Portugal de uma religião que manda aceitar, respeitar e obedecer ao poder de que V. Ex<sup>a</sup> ( ) é o representante mais alto” (dirigindo-se ao Presidente Carmona.»



A prática desta obediência foi implementada através dos diversos manuais de Religião e Moral usados na Escola. Os manuais que consultámos inserem uma rubrica intitulada “Deveres para com a Pátria e para com as Autoridades” <sup>552</sup>:

«Jesus amava de tal modo a sua pátria que, um dia, ao pensar nos castigos que viriam sobre ela, não conteve a tristeza e chorou!

Além disso, apesar de ser infinitamente superior a todos os reis ou soberanos deste mundo, obedeceu às autoridades da sua pátria e respeitou-as sempre.

Como Ele mesmo afirmou, todo o poder das autoridades vem de Deus.

Os apóstolos, que nos transmitiram os ensinamentos de Jesus, dizem-nos claramente que devemos respeitar as autoridades legítimas e obedecer-lhes fielmente. Assim, S. Pedro afirma: por amor de Deus, obedecei ao Chefe do Estado.».

### 1.1.2. A teoria das elites e das desigualdades naturais

Segundo Salazar e Marcelo Caetano, não pode haver participação nas decisões do Estado porque os homens não nascem iguais e é necessário escolher os melhores para governar o país. Assim, é imprescindível seleccionar os dirigentes por cooptação e não por concursos. Além disso, as populações não têm capacidade para se autodirigirem:

«É ilusão supor que a sociedade busca ou encontra por si própria as suas directrizes; ( ). Um ou poucos, debruçados sobre o ser colectivo, deduzem e esclarecem o que pode encontrar-se vaga e embrionariamente na consciência geral, sentem as necessidades ou conveniência, fixam um objectivo, definem uma direcção, dão o impulso ( ).» (A. O. SALAZAR, 1943: 389).

Esta passagem poderia fazer-nos concluir sobre uma possível teoria do despotismo iluminado nos discursos de Salazar mas tal teoria fica explícita numa passagem seguinte do mesmo discurso:

«Nas antigas monarquias, a extensão e força do poder real, ligadas à hereditariedade da função podiam fazer da dinastia o fiel depositário do pensamento político. A obra da conquista, formação e povoamento do reino, a empresa das descobertas ( ) são exemplos frisantes do que podem representar dinastias na fidelidade a um pensamento ( ).» (A. O. SALAZAR, 1943: 390).

A teoria de Salazar não foi a da construção de uma dinastia mas a da construção de um escol que pudesse manter um governo como uma tradição dinástica:

---

<sup>552</sup>) Manual de Religião e Moral para a 4ª Classe, 1965, Edição do Secretariado Nacional da Catequese pp. 34-35. Ver ainda A. Amaral (1965): Livro do Mestre - A Aula de Religião na 4ª Classe, pp. 95-99, Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.

«Vê-se também (□) órgãos colectivos, de escol, poderem substituir ou coexistir com outros na conservação de um pensamento de Estado e na fidelidade à tradição.» (A. O. SALAZAR, 1943: 390).

Tanto mais que

«(...) devido ao desequilíbrio do espírito humano, a ordem não é espontânea: é preciso que alguém mande em benefício de todos e que se procure para mandar quem possa mandar melhor.» (IDEM: ibidem).

O mesmo pensamento pode encontrar-se em Marcelo CAETANO (1968: 91):

«As ideias, no seu estado puro, actuam nos espíritos de elite, formam e conduzem os homens de escol e, através destes, influem poderosamente na vida corrente. Mas a doutrina abstracta não penetra nas consciências da grande massa e raramente impregna a inteligência comum enquanto não traduzida em fórmulas práticas ou soluções concretas.».

Estas ideias legitimavam, segundo Salazar e Caetano a teoria das desigualdades naturais:

«Nós temos visto que tanto se apregoaram as belezas da igualdade e as vantagens da democracia, e tanto se desceu, exaltando-as, que se ia operando o nivelamento em baixo contra o facto das desigualdades naturais, contra a legítima e necessária hierarquia dos valores numa sociedade bem ordenada.» (A. O. SALAZAR, 1930: 91).

Igualmente Marcelo CAETANO (1928: 137), proclamava que nem todos eram eleitos para serem portadores de inteligência:

«As ideias, as noções, as experiências vão-se elaborando através umas poucas de gerações até florirem em determinada altura, na pessoa de um dos membros da linhagem (□) a gestação de uma inteligência superior é um trabalho de muitos anos.».

A consequência da teoria das elites e da desigualdade natural é que a administração pública deveria ser fortemente centralizada e regulamentada para que, na execução nada se desviasse do espírito das elites iluminadas.

O discurso da não participação é explícito até meados da década de 60, altura em que Caetano afirma a importância da participação mas com contradições importantes:

«O reforço do poder e a sua progressiva invasão de todos os sectores da vida, generalizaram nos espíritos a consciência de uma outra necessidade: a de que o maior número possível de interessados pudesse participar nas tarefas governativas.

A intervenção dos cidadãos na vida do Estado processa-se assim por duas maneiras: passiva uma, e a outra activa. A forma passiva consiste numa exigência permanente de esclarecimento vindo dos próprios órgãos governamentais. A forma activa traduz-se na representação nas decisões políticas ou nos órgãos dirigentes da administração.» Marcelo CAETANO (1968: 111-112).

No entanto, só no último sub-período do Estado Novo o discurso da participação foi mitigadamente assumido e de uma forma paternalista, do Estado que desce aos cidadãos para os ouvir mas sem lhes dar os meios para que promovam uma efectiva participação no seu nível mais inferior — a participação consultiva. Com efeito, quando, em 1969 é estabelecida a «Orgânica Administrativa do Planeamento Regional» e são criadas Comissões Consultivas Regionais que viriam a dar origem às actuais Comissões de Coordenação Regional, estabelece-se que essas Comissões se destinarão «a consulta dos interesses locais» <sup>553</sup>.

O mesmo tipo de participação se observa no reordenamento da administração central do Ministério da Educação, em 1971, pois

«( ) as reformas só saem das páginas do Diário do Governo para as do livro da vida se em torno delas se criar um clima de adesão e esse não depende apenas dos propósitos expressos ou das orientações definidas, mas também de uma informação clara e contínua do público, da participação activa dos interessados e do dinamismo esforçado dos responsáveis.» <sup>554</sup>.

## **1.2. A República Democrática e Pluralista (desde 1974)**

### **1.2.1. Os princípios da democracia política e da organização administrativa**

Em 1981, num balanço educacional sobre quatro anos de “Revolução”, Rui GRÁCIO (1981: 18), escrevia:

«Aquele pluralismo exprimia a libertação, por vezes explosiva, de tensões sociais acumuladas; traduzia a actividade não apenas de diversíssimos, e divergentes, grupos de pressão, mas também de organizações sociais de massa ou de movimentações de massa não estruturadas, ou de efémera estruturação (...).».

A libertação a que alude Grácio é, talvez, sintoma dos frutos obtidos pela mobilização educacional em torno da Reforma Veiga Simão (Stephen STOER, 1986: 253-255) e é expressa segundo Lurdes PINTASILGO, citada por Licínio LIMA (1992: 216), na tomada da palavra: «(...) falar, falar, falar, era um processo sem fim, como se, por qualquer magia, a palavra pudesse criar o acto, e pudesse transformar-se em acção. » <sup>555</sup>.

---

<sup>553</sup>) D.L. 48905, de 11/3/1969.

<sup>554</sup>) D.L. 408/71 de 27/9, ponto 12 do Preâmbulo.

<sup>555</sup>) Maria de Lurdes Pintasilgo, 1985. *Dimensões da Mudança*, Porto, Edições Afrontamento

Tal libertação operava-se assim pelo «exorcismo colectivamente operado da passividade» Licínio LIMA, 1992: 216) que proporcionava à sociedade civil um sentimento de comunidade em torno de um ideal quase místico de liberdade, gerando uma crença quase infinita nas virtualidades da democracia praticada nas “estruturas de base” onde o “poder popular” afirmava cada vez mais a sua capacidade de influência e determinação do poder central. Assembleias, sindicatos, comissões de moradores, comissões de luta, constituíram-se em instrumentos de prática da democracia directa (enquanto a anomia democrática ou não formalização da participação o permitiu) e de pressão face ao poder central, de tal modo que qualquer dos partidos políticos em presença e na arena, pretendia o seu contole como forma de cooptação da sociedade civil <sup>556</sup>. E, ao mesmo tempo, geravam nos cidadãos o sentimento de tudo poderem mudar num acto de adesão espontânea às novas formas de liberdade, de participação e de revolução que os governos se viam obrigados a reconhecer <sup>557</sup>.

A mobilização social e política, subsequente ao “25 de Abril” radicou em duas formas fundamentais de organização: o poder dos trabalhadores e a defesa dos seus direitos de participação na gestão das respectivas organizações.

Os resultados destas duas formas de mobilização estão presentes na Constituição de 1976, mediante o “exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (Artº 2º) e nas “organizações de base territorial” (Artºs 264 a 266).

Se a isto acrescentarmos toda a dinâmica inerente à organização das outras instituições do Poder Local, concluiremos que, ao nível da Administração Local, se operou uma revolução administrativa, através da implementação do princípio da «devolução de poderes» na resolução dos problemas específicos dos cidadãos, o qual conduziu à descentralização territorial, materializada nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e nas Autarquias Locais - Freguesias,

---

<sup>556</sup>) Ver, a este respeito, Licínio LIMA (1992: 208).

<sup>557</sup>) Com efeito, o programa do MFA publicado apenas em 14 de Maio de 1974 e já em plena marcha revolucionária e a Lei Constitucional Transitória (Leis 2/74 e 3/74 da mesma data) não especificavam quaisquer formas do exercício da participação e apenas do exercício da liberdade: “liberdade de reunião e associação, liberdade de expressão e pensamento sobre qualquer forma” (Programa do MFA) e “o Presidente da República deve garantir o exercício de todos os direitos e liberdades dos cidadãos (...)”, (Lei 3/74). Em todo o caso, esta democratização no vazio teve um mérito. Ao prescrever que “as disposições da constituição política de 1933 serão interpretadas, na parte em que subsistirem, e as lacunas da mesma serão integradas de acordo com os referidos princípios expressos no programa do MFA”, a Lei Constitucional Transitória deixava nas mãos da sociedade civil a possibilidade de impor a dinâmica revolucionária.

Quanto ao reconhecimento dos direitos de liberdade e de participação, veja-se que este só foi regulamentado em 7/11/1974 pelo D.L. 595/74, sobre a actividade dos Partidos Políticos; e os direitos de reunião e associação também só foram regulamentados, respectivamente, em 29/8 (D.L. 406/74) e 7/11 (D.L. 594/74).

O mesmo já não se pode dizer dos “saneamentos” e das respectivas comissões (D.L.s 193/74 de 9/5; 236/74 de 3/6 e 366/74, de 19/8).

Municípios e Assembleias Distritais, estas, de facto, só até 1991, embora, formalmente, ainda existam <sup>558</sup>.

Tal princípio ficou também consagrado constitucionalmente, em 1976, no dever da futura instituição de “Regiões Administrativas”, em substituição dos Governos Cívicos, criados em 1836. Porém, os ventos posteriores da “normalização” e da “reconstituição do Estado” bem como as querelas partidárias em torno da definição territorial e política das Regiões, jamais as deixaram implementar, até aos nossos dias, situação agravada com o Referendo de 1998, em que o Projecto de oito Regiões Administrativas do Grupo Parlamentar Nacional que sustentava o XIII Governo Constitucional, do Partido Socialista, aprovado pela Lei nº 19/1998, de 18/4, fracassou, em consequência de tal Referendo, realizado em Outubro daquele ano <sup>559</sup>.

O XV Governo Constitucional (Abril de 2002- Julho de 2004), apoiado por uma Coligação do PSD e do PP, e presumível principal responsável pelo «não» à Regionalização, tentou fazer uma mini-regionalização mitigada, por via legislativa da Assembleia da República, propondo a instituição, pelos Municípios, de associações de dois tipos: Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais <sup>560</sup>. O resultado foi o ter-se espartilhado o país em 27 associações (22 Comunidades Intermunicipais e cinco Áreas Metropolitanas), num processo de constituição compulsiva, sob a ameaça de proibição de acesso a fundos comunitários, para que tudo ficasse na mesma pela inoperância de novas associações públicas sem meios financeiros nem autonomia administrativa para funcionarem.

Como direitos fundamentais de participação, por oposição ao “Estado Corporativo” e “Social Corporativo”, a “Constituição de Abril” consagra múltiplos instrumentos de participação, dispersos por todo o texto Constitucional, mas onde sobressaem os princípios da “participação na vida pública” (artº 48º),

<sup>558</sup> Refira-se que, em 1991, através do Decreto-Lei nº 5/91, o Governo do PSD, sendo Primeiro-Ministro Aníbal Cavaco Silva, mudou as competências e constituição das Assembleias Distritais, transformando-as em órgãos associativos dos Municípios, e retirando dos seus membros o Governador Civil. É provável que esta mudança tenha tido a ver com a proposta de criação das Regiões Administrativas, aprovada pela maioria PSD, na Assembleia da República pela Lei nº 56/91, de 8/6. A verdade é que, com a crise económica dos anos 1992 a 1994, nenhuma iniciativa se desenvolveu nesta matéria e as Assembleias Distritais tiveram uma agonia e morte muito lentas, ocorridas, regra geral, por falta de quórum dos seus membros – um Presidente de Junta e os Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipais de cada Município do Distrito. Mas não sendo nunca formalmente extintas. Nem mesmo após a aprovação e instituição das Comunidades Urbanas, em 2003.

<sup>559</sup> Em verdade, não foi por voto popular - porque não votaram pelo menos 50% dos eleitores, não sendo por isso o voto maioritário de reprovação vinculativo -, que o Projecto das oito Regiões fracassou. Simplesmente, as consequências políticas deste «não» e desta não votação, deixaram o país à espera de novo Referendo o qual, na data em que terminamos este trabalho, Outubro de 2005, não foi ainda proposto formalmente por nenhum partido ou coligação.

<sup>560</sup> Através das Leis 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de Maio.

“directa” (artº 112º), através do voto e indirecta e representativa, através dos cidadãos eleitos para os diferentes órgãos.

Consagra ainda o princípio da participação “diferida”, através do exercício dos direitos democráticos de “liberdade de expressão e informação” (artº 37º), “liberdade de imprensa” (artº 38º), “direito de reunião e manifestação” (artº 45º), “liberdade de associação” (Artº 46º) e “Associação e Partidos Políticos” (artº 48º). A Constituição previa ainda, no seu artigo 49º “o direito de petição e acção popular” mas o seu exercício só viria a ser regulamentado e possível, a partir de 1997.

Através destes instrumentos de “participação diferida”, os cidadãos poderão exercer pressão sobre o poder político e empresarial para a consecução dos seus direitos.

Por outro lado, a Constituição consagra direitos das Comissões de Trabalhadores e Associações Sindicais que se constituem não só no direito de participação na elaboração na legislação do trabalho mas também na possibilidade de participação na gestão e nas actividades das empresas e ainda na possibilidade da greve como meio de reivindicação e pressão (Ver artºs 50 a 59).

Os princípios da igualdade e da solidariedade foram dois dos princípios estruturantes da “ordem democrática”. O primeiro é explicitado logo nos Direitos e Deveres Fundamentais (artº 13º):

«Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a Lei”, independentemente da sua “ascendência, sexo,raça,língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, condição económica ou situação social.».

A solidariedade é objecto do artº 81º, no que respeita à organização económica, e do artº 74º no que respeita à educação. Através deles se consagra, no plano dos princípios, o princípio da democracia económica e social e o princípio da discriminação positiva.

A liberdade da sociedade civil foi consagrada no Capítulo sobre “Direitos e Deveres Fundamentais” (CRP, Parte I, Título II) e expressa-se na liberdade de criação, de expressão, de informação, de aprender e ensinar, de reunião, de associação e de participação. Poder-se-ia dizer que da Constituição de Abril de 1976 resultou uma galáxia comunicacional onde, no plano teórico, cada homem vale por todos os homens e a sua cidadania se afirma como valor ético e legal mas onde, no campo da sua concretização, tal cidadania é exercida preferencialmente se integrado esse cidadão numa organização, associação, sindicato ou partido político.

Assim, o indivíduo quase só pode fazer ouvir a sua voz através de um órgão intermédio, e também mediático, que lhe permita estabelecer contacto com os outros indivíduos ou que lhe permita exercer pressão sobre o Poder. Caso contrário, poderá ficar isolado.

No que respeita à Administração Pública, ela deveria ter em conta os preceitos constitucionais:

«Artº 268º - 1. A Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio das organizações populares de base ou de outras formas de representação democrática, e a evitar a burocratização.

2. Para efeito do disposto no número anterior, a Lei estabelecerá adequadas formas de descentralização administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo.».

Decorre destes preceitos que, no plano formal, não era possível a participação na direcção e formulação política da Administração Pública. No entanto, a lei da Concertação Social, de 1985, e de que falaremos adiante, ultrapassou estes preceitos e instituiu a possibilidade de participação consultiva nas decisões, através dos representantes das confederações sindicais, patronais e profissionais, ou seja, através de grandes poderes intermédios. Os membros das organizações e das associações sindicais, patronais e profissionais apenas podem participar na fase preparatória dos processos, através de participação consultiva.

O Código do Procedimento Administrativo, de 1991, alterado em Janeiro de 1996 <sup>561</sup>, impôs a nulidade de qualquer processo legislativo ou regulamentar em caso de não audição prévia dos interessados. Além disso, também garantiu o direito a informação administrativa sobre os processos em que se é parte interessada. Seria interessante poder comparar o princípio com as práticas.

---

<sup>561</sup>

Decretos-Lei 441/91 e 5/96

## **2. A Evolução do Estado e da Administração, entre 1926 e 1995: do Estado Autoritário centralizado ao Estado Democrático Pluralista Liberal- Social**

### **2.1. A Evolução Político-administrativa**

#### **2.1.1. O Estado Novo**

Alguns estudos sobre a evolução do Estado Novo, abordando-o em diferentes perspectivas, a par da análise da legislação regulamentadora dos aparelhos ideológicos e administrativos do mesmo Estado, permitiram-nos fazer uma caracterização periodológica assente em dois critérios fundamentais: critério da organização político-administrativa e critério das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Um estudo global do Estado Novo, incidindo especificamente na sua organização político-administrativa e suas decorrências educacionais é o de João FORMOSINHO (1987: 39-49). Um estudo menos global e enfatizando as relações entre o Estado e a sociedade civil é o de Stephen STOER (1986).

João Formosinho divide a evolução político-administrativa do Estado Novo em cinco períodos: 1926-33 a que chama “de transição”; 1933-45, “de mobilização”; 1945-58, “de estabilização”; 1958-68, “de estagnação e declínio” e 1968-74 a que chama “de renovação na continuidade”.

Stephen STOER divide-o em dois grandes períodos, considerando as relações entre o Estado e a sociedade civil: 1926-45 a que chama “modernização conservadora” no que é apoiado por M. Filomena MÓNICA (1978) e A. MARQUES (1988); e 1946-74 a que chama “de expansão económica, repressão e igualdade de oportunidades”, mas trata-se de um período demasiado grande que contém várias nuances que convém sublinhar, obrigando assim à sua sub-divisão

<sup>562</sup>.

Interessando-nos seguir os dois critérios antes referidos e confrontá-los com um terceiro que é o da Administração Educacional, concluímos pelo seguimento da periodologia de João FORMOSINHO por ter em conta quer as grandes mudanças políticas quer as grandes mudanças nas relações entre o Estado e a Sociedade Civil. Constituímos ainda uma periodologia da Educação primária confrontando-a com a periodologia político-administrativa.

---

<sup>562</sup>) Referimo-nos a: João FORMOSINHO (1987: 39-49), Fernando ROSAS (1986) e Alfredo MARQUES (1988).



O nosso estudo considera dois grandes períodos político-administrativos considerando a natureza dos regimes políticos existentes entre 1926 e 1974 e entre 1974 e 1995. Os dois grandes períodos estabelecidos diferenciam-se de imediato porque, politicamente, correspondem a sistemas antagónicos: Estado centralizado e de poder representado nos dirigentes que ocupavam os mais altos cargos (1926- 1974) e Estado de poderes divididos

Aos períodos no interior de cada período chamamos sub-períodos, considerando ainda etapas no interior de cada subperíodo.

Assim, dividimos o Estado Novo em cinco subperíodos político-administrativos (1926-1933; 1933-1945; 1946-1961; 1961-1968; 1969-1974).

Verifica-se que o período de formação que na evolução política vai de 1926 a 1933, contém duas etapas: uma, de transição política, entre 1926 e Abril de 1928 (entrada de Salazar para o Ministério das Finanças e eleição de Carmona para a Presidência da República) e outra de formação ideológico-administrativa, entre 1928 e 1933 até à aprovação da constituição (19 de Março de 1933).

A primeira etapa (1926/28) é caracterizada pela instabilidade política com ascensão e queda de vários governos, e com alguma tolerância pelas instituições republicanas, mas emergindo a ditadura militar de Sinel de Cordes e de Carmona, sobretudo a partir do Golpe que “vitimou Gomes da Costa” <sup>563</sup>. Avanços e recuos no combate ao sindicalismo e ao associativismo político fazem desta etapa uma etapa de cohabitação entre republicanos, jacobinos, monárquicos e integralistas lusitanos, com estes últimos a prepararem claramente a sua ascensão.

A segunda etapa, entre 1928 e 1933, representa a construção ideológico-administrativa do Estado Novo. “Legitimada” a ditadura militar de Carmona pelas eleições de Abril de 1928, quatro homens vão dar ao futuro Estado Novo o seu verdadeiro rosto: Salazar, como verdadeiro líder político e ideológico constituindo com os seus discursos “a alma ideológica” do “Estado Forte, Patriótico e Imperial”; Carmona, como legitimante do exercício do poder; Marcelo Caetano, como doutrinador jurídico, e Cerejeira, como pastor religioso. No entanto, a figura de Salazar é determinante e o seu I volume de “Discursos” (1928-1934) transformou-se em bíblia política e administrativa. É a etapa da reorganização das finanças, do controle político e administrativo dos órgãos e dos funcionários do Estado e dos agentes da sociedade civil, onde avultam a criação do Tribunal de Contas <sup>564</sup>; a possibilidade de demissão de funcionários, sem

---

<sup>563</sup>) Tal "Golpe", chefiado por Sinel de Cordes, deu-se a 9 de Julho de 1926 (Ver Oliveira MARQUES (1981: *História de Portugal Vol. III*, Palas editora, Lisboa, p. 363.

<sup>564</sup>) Dec. 18962, de 15/2/1932.

julgamento <sup>565</sup>; a ilegalização dos sindicatos e associações com carácter político <sup>566</sup>; a interdição de publicações comentando os actos de superiores hierárquicos <sup>567</sup>; a demissão de funcionários que façam oposição ao regime <sup>568</sup>; e a criação da P.D.P.S., mais tarde P.I.D.E. <sup>569</sup>.

Nas relações entre o Estado e a sociedade civil, estas duas etapas coincidem, podendo alargar-se a etapa de transição até 1929, dado que o primeiro ano de mandato de Salazar é de preparação das medidas posteriores.

O segundo sub-período político e das relações entre o Estado e a sociedade civil vai de 1933 a 1945. Do ponto de vista político-administrativo, Formosinho chama a este sub-período “de mobilização” <sup>570</sup>.

De facto, este sub-período que começa com o plebiscito ao projecto de Constituição (19/3/1933) e termina com o fim da II Guerra Mundial e com as eleições para a Assembleia Nacional, em Novembro de 1945, é caracterizado pela construção juridico-normativa do Estado Novo e pela relativa fascização do regime (com influências sobretudo de Mussolini e de Adolfo Hitler, entre 1936 e 1940) e ainda pela luta titânica contra o comunismo, por um lado, e o republicanismo e o parlamentarismo por outro.

No que respeita à construção juridico-normativa do Estado, avultam, para lá da Constituição de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional <sup>571</sup>; a organização dos Grémios e Organismos Corporativos <sup>572</sup>; a organização dos Sindicatos Nacionais <sup>573</sup>; a organização das Casas do Povo <sup>574</sup>; o Instituto Nacional do Trabalho <sup>575</sup>; o Secretariado da Propaganda Nacional <sup>576</sup>; a Carta Orgânica do Império Colonial Português <sup>577</sup>; a organização da Câmara Corporativa <sup>578</sup>; a criação da Federação Nacional para a Alegria no Trabalho <sup>579</sup>; o Código Administrativo <sup>580</sup>; a Lei do Casamento pela qual Estado e Igreja reconhecem o casamento por esta como

---

<sup>565</sup>) Decs. 16116, de 9/11/1928 e 19594 de 15/4/1931.

<sup>566</sup>) Dec. 17983, de 20/2/30\_

<sup>567</sup>) Dec. 20889, de 15/2/1932.

<sup>568</sup>) Dec. 21943, de 5/12/1932.

<sup>569</sup>) A P.D.P.S. foi criada em 23/1/1933 (Dec. 22151) e a P.I.D.E. em 29/8/1933 (Dec. 22993).

<sup>570</sup>) João FORMOSINHO, op. cit., p. 41.

<sup>571</sup>) Dec. 23048 de 23/9/1933.

<sup>572</sup>) Dec. 23049 de 23/9/1933.

<sup>573</sup>) Dec. 23050 de 23/9/1933.

<sup>574</sup>) Dec. 23051 de 23/9/1933, e 28859 de 18/7/38.

<sup>575</sup>) Dec. 23053 de 23/9/1933.

<sup>576</sup>) Dec. 23054 de 23/9/1933.

<sup>577</sup>) Dec. 23228 de 15/11/1933.

<sup>578</sup>) Dec. 24683 de 27/11/1934.

<sup>579</sup>) Dec. 25495 de 13/9/1935.

<sup>580</sup>) Dec. 27424 de 31/12/1936 e Dec. 31095 de 31/12/1940.

válido para ambos mas não a inversa <sup>581</sup> ; e ainda a Concordata entre Portugal e a Santa Sé <sup>582</sup> pela qual se constrói a primeira “união moral” entre a Igreja e o Estado.

No que respeita às relações entre o Estado e a Sociedade Civil, legisla-se, a título definitivo, que os funcionários que façam oposição ao regime, serão demitidos <sup>583</sup>; proibem-se as Associações Secretas (Maçonaria e Comunismo) <sup>584</sup>; obrigam-se os funcionários públicos a assinar uma declaração anti-comunista <sup>585</sup> e condiciona-se o casamento das professoras do Ensino Primário <sup>586</sup>.

Ideologicamente, a década de 30 é a da contrução do Estado Novo em todas as suas dimensões, mas os últimos quatro anos desta década são de particular mobilização ideológica contra o comunismo e pela defesa da pátria quer perante a ameaça das forças republicanas no teatro da Guerra Civil de Espanha, quer perante a ameaça das Forças Nazis e outras às “possessões” ultramarinas e até à própria metrópole, pese embora a neutralidade de Portugal durante a primeira parte da II Guerra Mundial.

Estes enfrentamentos externos e internos conduzem à criação de organizações mobilizadoras como a Legião Portuguesa <sup>587</sup>.

Mas, do ponto de vista sócio-económico, a década de 30 é a da concentração do poder económico numa burguesia agrária e industrial que construiu uma aliança de dominação social com o Estado sobre os camponeses e trabalhadores industriais e outros <sup>588</sup>, aliança que só seria ameaçada no último sub-período do regime pelo capitalismo em expansão <sup>589</sup>.

No entanto, M. Filomena MÓNICA ( :105) afirma que, durante esses anos (1930-1945),

«( ) Salazar criou as condições do desenvolvimento futuro. Enquanto o crescimento industrial continuava muito lento, o Estado Novo abria activamente estradas, portos e barragens.».

---

<sup>581)</sup> Dec. 30615 de 25/7/1940.

<sup>582)</sup> Lei 1984 de 30/5/1940.

<sup>583)</sup> Dec. 25317 de 13/5/1935.

<sup>584)</sup> Lei 1901 de 21/5/1935.

<sup>585)</sup> Dec. 27003 de 14/9/1936.

<sup>586)</sup> D.L. 27279, de 24/11/1936.

<sup>587)</sup> D.L. 27058, de 30/9/1936.

<sup>588)</sup> Ver a este respeito Maria Filomena MÓNICA (1978), op. cit., pp. 81 e 115; Alfredo MARQUES (1988), pp. 23-26.

<sup>589)</sup> A este respeito, ver os trabalhos de Boaventura Sousa SANTOS "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984 e (1990): "O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984), Edições Afrontamento, Porto

De facto, uma análise dos orçamentos do Estado deste sub-período colocam o Ministério das Obras Públicas em 1º lugar no conjunto das despesas, o do Interior em 2º lugar, o do Exército em 3º e o da Educação em 4º e/ou 5º <sup>590</sup>.

O terceiro sub-período político-administrativo e das relações entre o Estado e a sociedade civil decorre entre 1946 e 1960/61.

O sub-período político-administrativo tem o seu início na nova ordem económica e política saída da II Grande Guerra, cujo fim e respectivas manifestações pró-ocidentais em Portugal, levaram Salazar a dissolver a Assembleia Nacional em Setembro de 1945 e a convocar eleições antecipadas para Novembro desse mesmo ano. O fim do sub-período poderia ser 1959, ano em que, após a crise das eleições de 1958, com Humberto Delgado e a sociedade civil a porem em causa o regime, a eleição do Presidente da República passou a ser indirecta sendo, para o efeito, alterada a Constituição da República pela Lei 2100. No entanto, escolhemos para fim deste sub-período consequências eventuais deste fechamento do regime: o assalto ao pacote de Stª Maria e o início da Guerra Colonial, em 1961.

Politicamente, o terceiro sub-período caracteriza-se por uma ocidentalização mitigada através da entrada de Portugal na NATO (10/12/1948) e na ONU (8/12/1948), da assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (10/1/1948), e da continuação da realização de eleições controladas, de quatro em quatro anos para a Assembleia Nacional, e de sete em sete para a Presidência da República <sup>591</sup>.

Tratava-se de simulacro de eleições, com uma oposição sem meios e com cadernos eleitorais não actualizados e controlados pelo Regime <sup>592</sup>. Mesmo assim, as eleições de 1958 terão sido particularmente dramáticas para o Regime, o que teve consequências nos processos de eleição do Presidente da República, passando apenas a participar nela os Deputados da Assembleia Nacional, os Membros da Câmara Corporativa e os Representantes dos Corpos Administrativos. Com esta aparência de eleições, o Regime “legitimava-se” perante o mundo ocidental, tanto mais que convinha a este, no âmbito da Guerra Fria, a posição geo-estratégica de Portugal, o que permite compreender que, na ONU, as deliberações propostas contra Portugal, ao longo dos anos 1964 a 1974, e após a morte do Presidente Americano John Kennedy, tenham sido sempre

<sup>590</sup>) O OGE para a educação, neste subperíodo, nunca representou mais de 8,59% do OGE global (1932), apresentando a percentagem mínima, em 1938, com 6,6%\_

<sup>591</sup>) Para a Presidência da República houve eleições em 1951 porque o PR eleito em 1949 (General Carmona) faleceu em 1951, sendo eleito outro candidato do regime mas menos salazarista (General Craveiro Lopes) que, em consequência disso, seria afastado em 1958.

<sup>592</sup>) Ver a este respeito Oliveira MARQUES (1981): *História de Portugal, III Vol.*, pp. 383-400.

vetadas e nunca tenham tido votos favoráveis por parte dos países da Aliança Atlântica.

Por isso, as relações entre o Estado e a sociedade civil foram particularmente tensas neste sub-período, com muitos democratas a serem presos após os actos eleitorais uma vez que se expunham politicamente durante as campanhas eleitorais <sup>593</sup>.

No aspecto económico-social, este sub-período foi de abandono das teses da “modernização conservadora” e de adopção das teses do “capitalismo monopolista de Estado” <sup>594</sup>. O Estado, neste sub-período, intenta um processo de desenvolvimento industrial controlado, sobretudo até ao início da década de 60, processo esse que teve início na criação, em 1947 <sup>595</sup>, do Fundo de Fomento Industrial e do Fundo de Abastecimento, este, só extinto em 1986 <sup>596</sup>. Tal processo de desenvolvimento controlado e estatal levou Marcelo Caetano a chamar-lhe “socialismo sem doutrina” <sup>597</sup> e teria expressão nos Planos de Fomento, com início em 1953 <sup>598</sup>. Levaria Portugal a ser conduzido, até ao início da década de sessenta, como se se tratasse de uma economia planificada e pouco concorrencial. Expressão deste monopolismo de Estado e a sua consequente obrigação em zelar pelo bem-estar das populações é a criação, em 1956 <sup>599</sup>, da Junta de Acção Social. Além desta intenção, tinha-se em mente incrementar o controle do Estado sobre a sociedade civil, através da organização corporativa, reforçada pela aprovação do estatuto e funções das corporações <sup>600</sup>.

O quarto subperíodo decorre até ao afastamento de Salazar (27/9/68). Politicamente, é um subperíodo de grande tensão entre o Estado e a Sociedade Civil, reclamando esta maiores aberturas políticas e respondendo aquele com maior repressão. Necessitando do retorno a uma consciência nacional coesa e disciplinada e à vivência de um fervor patriótico que agrupasse “as forças da nação” contra a Guerra Colonial, o Estado Novo optou por “suprimir” os diletantes e “massacrar” os divergentes, impondo a unidade nacional pela força,

---

<sup>593</sup>) Ver Oliveira MARQUES (1981), op. cit., pp. 389-392

<sup>594</sup>) Ver Alfredo MARQUES, op. cit. p. 23.

<sup>595</sup>) D.L. 36501, de 9/9/1947.

<sup>596</sup>) D.L. 95/86 de 13/5.

<sup>597</sup>) Ver João FORMOSINHO (1987: 275).

<sup>598</sup>) Foram elaborados quatro planos de fomento mas só foram implementados três porque o quarto (1974-79) “morreu” em 25 de Abril de 1974. Os outros três decorreram entre 1953-58; 59-64; e 1965-67). Para uma análise das suas incidências, no ensino Primário, ver Salvado Sampaio (1977): *O Ensino primário (1911-1969) - Contributo Monográfico, Vol III*, Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1977, pp. 67-74

<sup>599</sup>) Lei 2085, de 17/08/56.

<sup>600</sup>) Lei 2086, de 22/8/56.

regressando aos paradigmas ideológicos da década de 30. Tal revelou-se uma estratégia em vão pois, por um lado, o desenvolvimento económico da década de 50 motivou os próprios camponeses para a procura de uma melhoria da sua condição social, nas cidades industrializadas do país ou através da emigração, com um êxodo em massa das regiões do interior, particularmente para a Europa, durante a década de sessenta <sup>601</sup>.

Por outro lado, nesta estratégia de repressão, o Estado já não tinha o apoio generalizado da Igreja, organização onde muitos padres furaram a “União Moral”, manifestando, de muitas formas, oposição ao regime. Por outro lado ainda, a Televisão, que iniciou as suas emissões em 1957, mostrava-se um poderoso agente de socialização nos valores do mundo ocidental e era cada vez mais difícil ao regime impôr-se à sociedade civil. Acrescendo a estes dois factores, o capital estrangeiro, o incremento do turismo e a experiência dos emigrantes forneciam modelos políticos contra o Estado Novo, pelo que a decadência deste parecia inevitável.

O 5º sub-período decorre entre 27/9/1968, data em que é empossado Marcelo Caetano, e o 25 de Abril de 1974. A expressão “Renovação na Continuidade”, significaria apenas uma operação de cosmética por parte do regime no sentido da cooptação da sociedade civil de que “as conversas em família” de Marcelo Caetano, na TV, e em solilóquio, para os portugueses, foram uma das principais estratégias. Uma outra foi a de uma mitigada abertura política entre 1969 e 1971 que ficou conhecida como “Primavera Marcelista” e que teve expressão na revisão da lei eleitoral <sup>602</sup>, o que permitiu a eleição de deputados liberais que viriam a desempenhar papel de relevo antes e depois do 25 de Abril de 1974 <sup>603</sup>. Mas esta “Primavera” teria ainda expressão em outros factos dos quais os mais importantes nos parecem ter sido

- o decrescimento da censura (expresso na nova lei de imprensa — Lei 5/71 de 5/11);
- a possibilidade de regresso à pátria do exilado Bispo do Porto;
- a passagem da frequência das actividades da Mocidade Portuguesa de obrigatória a facultativa <sup>604</sup>;

<sup>601</sup> Henrique C. FERREIRA, Henrique C. (2002), *Demografia, Educação e Desenvolvimento nas NUT's III Alto Trás-Os-Montes e Douro*, Comunicação ao Congresso de Trás-os-Montes e Alto Douro, Bragança, 26/9/2002. Com efeito, no estudo do autor, nos distritos industrializados do país, a população aumentou de 2,28 milhões habitantes, em 1911 para 4,058 em 1960 e para 6,173 em 2001. Enquanto que, nos restantes distritos do país, a evolução foi de 4,53 em 1950 para 3,558 em 2001. Já os distritos das fronteiras norte e leste evoluíram de 1,89 milhões em 1950 para 1,19 em 2001.

<sup>602</sup>) D.L. 556/71 de 16/12.

<sup>603</sup>) Referimo-nos a Sá Carneiro, Freitas do Amaral, Magalhães Mota e Pinto Balsemão, entre outros.

<sup>604</sup>) D.L. 486/71 de 8/11.

- a maior defesa dos direitos individuais dos cidadãos, expressa na Lei de Bases da Liberdade Religiosa <sup>605</sup>, na Lei de Defesa da Intimidade Privada <sup>606</sup>, na Lei de Reabilitação e Integração Social dos Indivíduos Deficientes <sup>607</sup>, na Revisão da Constituição <sup>608</sup> que apela para a “igualdade dos cidadãos perante a lei”, mas frisando “que essa igualdade pode ser afectada pela natureza das coisas”;
- na legalização da SEDES, em 2/10/1970, e ainda na possibilidade de os movimentos oposicionistas terem alguma controlada capacidade de expressão.

Esta Primavera daria origem a uma tentativa gorada de nova ordem jurídica nas relações entre o Estado e a sociedade civil em substituição da anterior que datava de 1933 <sup>609</sup>.

Para simbolizar a ruptura, o Governo de então procedeu à reorganização dos conteúdos de cada uma das séries do Diário do Governo <sup>610</sup> e da reorganização do formulário dos diplomas legais <sup>611</sup>. E os diplomas legais, a partir de 1970, passaram a ser classificados por um número sequencial, dentro de cada ano <sup>612</sup>. E a denominação do Estado como «Estado Social e Corporativo», expressão dos anos cinquenta contra a de «Corporativo» dos anos trinta, foi substituída pela de «Estado Social» que se prolongaria na sua filosofia até 1990.

Foram várias as expressões deste Estado Social, desde uma atenção às melhorias de vencimentos dos “servidores do Estado”, do sistema de reformas, das pensões de sobrevivência, do regime da ADSE e da relação jurídica de trabalho <sup>613</sup> daqueles “servidores do Estado”.

Porém, estas expressões de liberalização não deixaram de contrastar com o novo fôlego da filosofia corporativa, expressa na reorganização das Casas do Povo <sup>614</sup>, na qual se pode colher uma síntese da ideologia corporativa e na definição do estatuto dos organismos intermédios — Federações e Uniões <sup>615</sup>.

---

<sup>605)</sup> Lei 4/71 de 21/8.

<sup>606)</sup> Lei 3/73 de 5/4.

<sup>607)</sup> Lei 6/71 de 8/11.

<sup>608)</sup> Lei 3/71 de 16/8.

<sup>609)</sup> D.L. 22470 de 11/4/1933.

<sup>610)</sup> D.L. 361/70 de 1/8.

<sup>611)</sup> Portaria 362/72 de 30/6.

<sup>612)</sup> O número do último Decreto-Lei do Estado Novo é o 49514 e o da última Portaria é o 24512

<sup>613)</sup> A modificação da relação jurídica de trabalho para os "servidores do Estado" quebrou uma ordem de 34 anos, existente desde 1935, que obrigava todos os funcionários a uma declaração anti-comunista. A nova Lei, D.L. 49397 de 24/11/1969, quebrava assim um compromisso moral com o Estado.

<sup>614)</sup> Lei 2144 de 29/5/1969.

<sup>615)</sup> D.L. 390/72 de 13/10.

A partir do início de 1972, há indicadores de que a Primavera Marcelista começou a passar a “Inverno” Político <sup>616</sup>. Em 5 de Maio desse ano, é reinstituído o “exame prévio” na imprensa periódica <sup>617</sup> e é reorganizada a Direcção Geral de Segurança (antiga PIDE) <sup>618</sup>.

A repressão voltou a tocar à porta dos portugueses e Mário Soares foi um dos que tiveram de se exilar. Expressão desta repressão foi o incidente da Capela do Rato, em 30/12/1973, onde um grupo de católicos se tinha reunido para discutir o problema dos massacres no Ultramar, sendo a reunião dissolvida e os seus participantes demitidos dos cargos públicos <sup>619</sup>.

O sub-período da liberalização do regime (1969-1971) é-o também da construção de um modelo económico concorrencial e fundado nas relações capitalistas internacionais. A industrialização do país, iniciada na década de 50, criou condições para, a partir da década de 60, os orçamentos do Estado crescerem significativamente.

Assim, na década de 30 tiveram um crescimento de apenas 24,4%, na década de 40 de 47,2%, na de 50 de 49,78%, na de 60 de 64,60%, verificando-se que só entre 1968 e 1974, cresceram 57,9%. Se considerarmos que a inflação entre 1935 e 1974 foi de 655%, verificamos que os orçamentos cresceram, entre 1935 e 1974, 2050%, subindo o OGE, de 2.587.000 contos em 1935 para 53.053.000 de contos em 1974.

## 2.2 A República Democrática e Pluralista

No horizonte do nosso estudo, o segundo período dividimo-lo em quatro sub-períodos:

- 1974-75, sub-período da participação directa, da participação na gestão, da “mobilização revolucionária” e da “sociedade em transição para o socialismo”;

---

<sup>616)</sup> Ver João FORMOSINHO (1987: 48).

<sup>617)</sup> O exame prévio fora criado pelo Decreto nº 22469, de 11/4/1933, fora suavizado pela Lei de Imprensa de 1971 e era agora reinstituído pelo D.L. nº 150/72.

<sup>618)</sup> O Decreto 49401, de 24/11/1969 passou a PIDE a DGS e o D.L. 368/72 de 30/9 reorganizava esta polícia política.

<sup>619)</sup> Um desses participantes, Matos Ferreira, falou ao Telejornal em 30/12/1990 e disse "que a reunião se enquadrava numa acção de conjunto da Igreja (…), tinha vertentes políticas. Tinha por objectivo discutir os massacres da Guerra Colonial".



- 1976-1983, sub-período da “normalização”, da “restauração do poder do Estado”, da anulação da democracia directa e participativa e da regulamentação da democracia indirecta e representativa, sob a orientação da CEE, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional;
- 1983-1995, sub-período do início da construção da economia capitalista numa sociedade dependente e semi-periférica <sup>620</sup> em clima de pré-adesão à CEE e da aquisição dos direitos da participação consultiva e da concertação social mais como estratégias de cooptação da sociedade civil do que de construção do contrato social; e
- 1995-2002, período marcado pelas tentativas de consolidação do Estado Social, de descentralização da Administração Pública e de recentração da políticas educativas nas escolas.

O sub-período de 1976-1983 dividimo-lo em duas etapas: a primeira, entre 1976 e 1979, a que atribuímos todas as características antes enunciadas para o sub-período e marcada ainda por uma tentativa de conciliar as exigências do Banco Mundial e do FMI com a democratização da Administração Pública e do País, objectivos intentados, principalmente pelos governos de mediação presidencial, entre 1978 e 1979.

E a segunda, entre 1980 e meados de 1983, marcada por tentativas sistemáticas de repor o aparelho centralizado do Estado e de abolir as “barreiras constitucionais” à livre expansão da iniciativa privada, nomeadamente as contradições entre sector público e sector privado e a abolição do “exercício do poder pelas classes trabalhadoras” <sup>621</sup>. Estas tentativas acabaram por ser realidades na primeira revisão constitucional de 1982 <sup>622</sup>. Além disso, pela mesma revisão, deu-se a substituição do Conselho da Revolução pelo Tribunal Constitucional <sup>623</sup>, operando-se assim a desmilitarização do regime.

Boaventura Sousa Santos (1990) <sup>624</sup> considera o primeiro subperíodo (1974-1976) terminado com o “25 de Novembro de 1975”. Institucionalmente, ele parece terminar com a aprovação do texto constitucional, em 2/4/1976, consagrando as principais conquistas da Revolução operada a partir do “25 de Abril de 1974”, e expressas, em síntese nos seus dois primeiros artigos:

<sup>620</sup>) Stephan STOER e Helena ARAÚJO (1989): *Educação e Democracia Num País Semi-Periférico (no Contexto europeu)*. In Stephen STOER (Coord., 1991), *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa*. Pp. 205-208

<sup>621</sup>) Ver Artº 2º da Constituição de 1976 e de 1982.

<sup>622</sup>) Lei Constitucional nº 1/82 de 30/9.

<sup>623</sup>) Lei 28/82 de 15/11.

<sup>624</sup>) Boaventura de Sousa SANTOS (1990): *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1984)*-Edições Afrontamento, Porto, p. 28

“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes” (Artº 1º).

E

“A República Portuguesa é um Estado Democrático, baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democráticas, que tem por objectivo assegurar a transição para o Socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (Artº 2º).

Dir-se-á que a reposição da legalidade burocrática do MFA pela acção dos militares afectos às forças políticas não extremistas de esquerda e não Comunistas e agrupados em torno do “Documento dos Nove”, reposição operada em 25 de Novembro de 1975, criou as condições para a recuperação do aparelho de Estado pelas classes burguesas (ver Sousa Santos, 1990, pp. 25-35), mas, ainda assim, a “Constituição de Abril” era um compromisso social no “exercício do poder pelas classes trabalhadoras” e na “transição para o Socialismo”. Compromisso que só o CDS não subscreveu, representando então as forças da direita. Compromisso, porém, logo desfeito pela opção do 1º Governo Constitucional (23/7/1976 a 23/1/1978), do Partido Socialista, pelo sistema democrático representativo europeu, condição, aliás, para que o Banco Mundial e o FMI apoiassem economicamente Portugal (Cf Stephen STOER, 1986: 209-210).

Dissemos no parágrafo anterior que o 25 de Novembro de 1975 permitiu repor a legalidade burocrática ou, usando outra expressão “a ordem legal” e o “poder do Estado” sobre a sociedade civil. Isto quer dizer então que até esta data prevaleceu a legalidade revolucionária e a sociedade civil sobre o Estado? Não é isso que queremos significar mas tão só que todas as mudanças politico-administrativas deste sub-período foram consumadas sob a pressão da sociedade civil ainda que expressas na ordem legal tradicional, tanto mais que só em 1976 o Diário do Governo passou a chamar-se Diário da República <sup>625</sup> e também só em 1976 foi estabelecida uma nova ordem jurídica para a publicação, identificação e formulário dos diplomas legais <sup>626</sup>.

Ora, isto ajuda a responder à questão crucial antes levantada das relações entre a sociedade civil e o Estado, analisadas já por Stephen STOER (1986), por Boaventura Sousa SANTOS (1984 e 1990) e por Licínio LIMA (1992) e cuja conclusão é a de que Estado e sociedade civil se anularam um ao outro mas nenhum deles hegemonizou o outro e, por isso, o Estado pôde emergir com todo o seu peso centralizador e burocrático logo que a sociedade civil foi manietada.

<sup>625</sup>) D.L. 263-A/76 de 9/4.

<sup>626</sup>) Lei 3/76, de 10/9.

Stephen STOER (1986: 60) expressa assim as “vitórias” da sociedade civil neste sub-período:

«(...) deu-se uma tremenda expansão e renovação das instituições da sociedade civil (...). Tornaram-se subitamente parte das realidades portuguesas um sistema de representação democrática parlamentar, imprensa livre, partidos políticos, associações profissionais, comités de inquilinos, associações de moradores e de pais, comités de escola, grupos de pressão de todo o género.».

Mas, Boaventura Sousa SANTOS (1990: 29-34) fala de “crise revolucionária” e de “dualidade de impotências” mais que de “dualidade de poderes”, com o Estado à espreita de uma oportunidade para se manifestar:

“A paralisia institucional permitiu ao Estado manter-se intacto, de reserva, até que o bloqueio do poder desse lugar a um novo bloco no poder” (p. 34).

O autor diz que esta paralisia fez sobressair um “Estado dual”, constituído pelas estruturas administrativas do Estado Novo e pelas novas criadas para dinamizar as mudanças revolucionárias:

“(...) de um lado, as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais, mantidas quase intactas, apesar de suspenso o seu funcionamento normal. Do outro lado, as importantes transformações institucionais que impunham ao Estado um papel novo e mais decisivo (...)” (p. 35).

Neste contexto, os avanços e conquistas da sociedade civil tiveram de ser reconhecidos e legalizados “ad hoc, normalmente sob pressão dos acontecimentos e por iniciativa dos próprios movimentos revolucionários” (p.32).

Mas este facto cindia o Estado em duas ordens jurídicas: a “legalidade de continuidade”, vinda do estado Novo, e “a inovação legislativa”, numa conjuntura descontrolada. Daqui resultou “uma paralisia administrativa do Estado” não se operando “transformações profundas nas suas formas organizativas (...) cuja ideologia autoritária da administração se manteve intacta” (p. 33)

Iniciamos o segundo sub-período em Junho de 1976, com a eleição do Presidente da República, Ramalho Eanes, em 27/6 e terminamo-lo em 1983.

Sousa SANTOS (1990: 36) escreveu que este sub-período

«Se caracteriza pela superação lenta e gradual do “Estado Dual” saído da crise revolucionária (...) procurando-se, acima de tudo, pôr termo à paralisia do Estado (...). Para isso, bastava desmoralizar os movimentos sociais populares, neutralizar as forças políticas mais radicais, disciplinar as forças armadas, reactivar o aparelho repressivo e concluir o processo de definição constitucional do novo regime”. (...) A legalidade democrática deixou de ser confrontada com a legalidade revolucionária ficando apenas por resolver em nome de quem, de que bloco social ela seria exercida.».

S. STOER (1986: 64) caracteriza a “normalização” em educação como

«(...) desvalorização da sociedade civil, processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controle da educação, definindo e limitando aquilo que poderia considerar-se como educação. Todo o sistema de ensino foi atingido por este processo que foi impulsionado pelo desejo de substituir a prática pelo planeamento.».

Em 1980, fazendo uma retrospectiva de quatro anos de normalização, Rui Gráciocomentava:

“(...) A paz relativa das escolas e das comunidades envolventes parece alimentar-se mais da lassidão estudantil e docente e do desencorajamento da criatividade popular, do que do empolgamento em tarefas construtivas. Essa “paz” é cómoda para quem manda mas pobre de virtualidades criadoras. Antes propícia à restauração tendencial de normas e práticas antigas, que, no foro escolar, se vão recuperando a coberto de medidas administrativas (...)” (Rui GRÁCIO, 1980: 118)

Licínio LIMA (1992: 243), classificou o sub-período pós-76 como de “retorno do poder do Estado e a reconstrução do paradigma da centralização” chamando a atenção para o facto de que este retorno e centralização foram aparentemente fáceis porque, mesmo no sub-período anterior, as mudanças revolucionárias sempre foram expressas na “tradição centralista e legalista portuguesa — a de tudo formalizar e legalizar” (idem, p. 209). O autor serve-se de uma metáfora de António Hespanha para documentar o uso e abuso desta tradição centralista:

«(...) sentimento de jurisdição da conduta, a ponto de, dominados por uma imagem burocrática e formalista do direito, as pessoas serem levadas a dar uma forma jurídica aos seus actos, macaqueando os processos barrocos do direito oficial.»<sup>627</sup>.

Estas citações permitem-nos caracterizar o sub-período da normalização como de encarceramento da participação dentro de fórmulas jurídicas e formais e por isso, de contenção da energia popular em regulamentos cujo objectivo foi o de enquadrar a acção dos participantes em mecanismos controláveis pelo poder central.

A mobilização e criatividade populares verificadas no sub-período anterior foram-no num contexto de anomia democrática e participativa, propiciadora de espaços para a libertação da sociedade civil. Agora tratava-se de regulamentar a própria participação sob o texto e o pretexto da organização do Estado, da administração e da sociedade sob a “ordem constitucional”.

Tal regulamentação entrou de imediato em choque com os princípios constitucionais estruturantes: primeiro porque a forma da participação predominante na constituição é a participação directa e o primeiro governo

---

<sup>627</sup>) António Hespanha (1986), *As Transformações Revolucionárias e o Discurso dos Juristas*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 18, 19 e 20, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1986, citado por Licínio LIMA (1992: 210).

constitucional regulamentou-a sob a forma representativa mantendo-se apenas a participação directa em actos eleitorais; segundo, porque a opção de aderir à CEE, ao BM e ao FMI obrigou o Partido Socialista a “meter o socialismo na gaveta”<sup>628</sup> e, com ele as “relações de produção socialistas” e a “sociedade sem classes”, gerando-se, de imediato, o conflito entre estrutura económica e superestrutura ideológica constituída pela ordem constitucional <sup>629</sup>; e terceiro porque, sendo os partidos organizações corporativas que lutam pelo poder político e pela dominação social, não lhes convinha nem implementar a regionalização nem a descentralização administrativa, pactuando apenas com a desconcentração territorial e com a descentralização territorial pelas Autarquias Locais. Não admira, por isso, que os maiores avanços na desconcentração administrativa tenham sido dados sob os governos de mediação presidencial, entre 28/8/1978 e 2/1/1980.

Podemos perguntar pois, se o apelo a “liberdades com ordem” poderia não ser simplesmente um eufemismo para “a restauração da ordem” <sup>630</sup> e com ela do Estado Forte, agora já centralmente controlado pelo ou pelos Partidos e, por isso, não já ao serviço da sociedade mas de um grupo de status dominante na sociedade. Esta pergunta ganha maior pertinência perante dois factos. O primeiro, a resistência dos principais Partidos em governarem o País entre 1978 e 1980, face às pressões de controle económico internacional, movido pelas instituições já referidas. E, por isso, os partidos não se sentiam com condições para imporem o seu projecto político. O segundo, a relação conflitual entre economia Socialista e Capitalista, adormecendo os Partidos de Esquerda à sombra das conquistas já realizadas, enquanto a estrutura económica capitalista e as respectivas relações de produção minavam por dentro o campo teórico do Socialismo Democrático.

E quando, em finais de 1979, a Aliança Democrática ganhou as Eleições com maioria absoluta, para governar a partir de 3/1/1980, não se tratou da vitória exclusiva de um projecto político mas também da sua estrutura económica sobre uma superestrutura ideológica constitucional, inadequada às relações de produção capitalistas.

Neste contexto, o desenvolvimento de uma “normalização administrativa” consistiu, segundo Rui GRÁCIO (1980: 119) no

«Refreamento de excessos e desvios lamentáveis, sem dúvida; mas também o risco da facilidade, a tentação de tudo solucionar por medidas expeditas de carácter administrativo, sem fôlego nem imaginação para ir

<sup>628</sup>) Ver Stephen STOER, 1986, op. cit., pp. 207-208.

<sup>629</sup>) Neste contexto, tem de considerar-se normal, ainda que ideologicamente contraditória, a coligação do Segundo Governo Constitucional (23/1/1978 a 27/8/1978) entre o PS e o CDS.

<sup>630</sup>) Cf. a este respeito Stephen STOER (1986: 214-227) e Boaventura de Sousa SANTOS, (1990), pp. 116-135.

ao fundo das questões quando cuidar da superfície delas parece bastante.».

Paradigma da organização administrativa à portuguesa é o modelo de “dominação legal”, correspondente, nos sessenta anos de história do horizonte da nossa análise, a novas formas de publicação, identificação e formulário dos diplomas, sempre que uma nova ordem era estabelecida. Também aconteceu assim em 1976 e em 1983 <sup>631</sup>. Como se as palavras anteriormente citadas de António Hespanha fossem paradigma de inovação.

O processo de normalização administrativa consistiu no amortecimento da criatividade popular e na criação de “almofadas” aliviadoras da tensão entre esse poder popular e o poder Estatal. Este processo conduziu, fundamentalmente, à criação de canais institucionais de comunicação e representação da sociedade civil junto do poder central, instituindo, por um lado, a democracia e a participação representativas e, por outro, limitando as iniciativas populares de base a um papel de exercício de pressão social diferida.

Os primeiros actos do género datam de 1977. Consistem um no Estatuto dos Direitos da Oposição <sup>632</sup>, confinado à mediação dos Partidos Políticos e o segundo consiste no direito à greve que apenas “é decidido pelas associações sindicais” ou por “assembleias de trabalhadores” quando não existirem aquelas <sup>633</sup>.

Esta dissolução do indivíduo no grupo contrasta com o reforço, também em 1977, das “garantias de legalidade administrativa e dos direitos individuais perante a administração pública” <sup>634</sup> que, porém, tem o mesmo efeito: fazer crer ao cidadão a providência do Estado sobre os seus interesses.

É nesta linha de manietação das iniciativas da sociedade civil e de reimplantação do conceito de Estado Providência que, em 1979 se cria o Instituto Nacional de Administração <sup>635</sup> para

“formar funcionários especialmente aptos para contribuírem para as tarefas de modernização administrativa pública”.

É esta mesma lógica paternalista e ao mesmo tempo geradora de dependências em relação ao poder central que está patente na criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica para

«o fortalecimento do poder local o que exige que os membros eleitos das Autarquias Locais se apoiem em serviços de alto nível de eficiência o que, por sua vez, determina que estes sejam guarnecidos por funcionários

---

<sup>631</sup>) Lei 3/76 de 10/9/1976 e Lei 4/83 de 29/7/1983.

<sup>632</sup>) Lei 59/77 de 5/8.

<sup>633</sup>) Lei 65/77 de 26/8.

<sup>634</sup>) D.L. 256-A/77 de 17/6.

<sup>635</sup>) D.L. 160/79 de 30/5.

preparados, competentes, e possuidores de um conhecimento claro do seu papel.» <sup>636</sup>.

Este esforço de uniformização e normalização administrativa parece-nos ter um paradigma no D.L. 338/83 de 20/7 (Plano de Ordenamento do Território):

«é indispensável e urgente uma política eficaz de ordenamento do território. Política que deverá apoiar-se em normas e directrizes generalizáveis a todo o território nacional (...). São instrumentos programáticos e normativos das acções a desenvolver no quadro geográfico nacional (...). Subordinam-se aos princípios e normas que lhes são aplicáveis a nível nacional (...). Vinculam todas as entidades públicas e privadas.» <sup>637</sup>.

O terceiro sub-período, da descentralização teórica à participação representativa e consultiva na definição das políticas administrativas decorre entre 1983 e 1985.

Entre 1980 e 1983, fizeram-se ouvir sucessivos apelos do Presidente da República ao “entendimento entre a social-democracia e o socialismo democrático”, no sentido de acabar “com assinaláveis sintomas de instabilidade” <sup>638</sup>. O apelo foi ouvido e dele resultou o IX Governo Constitucional, uma coligação entre o PS e o PSD que viria a ser conhecida por “Bloco central” e que governaria o País entre 9/6/83 e 6/11/85. E que elegeria como suas bandeiras fundamentais a racionalização da economia e da administração pública, a descentralização da administração pública e a concertação social.

O discurso da participação foi formalmente assumido, neste sub-período, com contradições importantes. Uma delas foi o Plano de Ordenamento do Território que, propondo-se gerar uma dinâmica endógena de participação, estabelece princípios normativos nacionais vinculativos de todas as entidades, como vimos na secção anterior.

Esta contradição camuflada entre descentralização e participação é também evidenciada na delimitação de competências entre a administração central, regional e local que limita ao Governo “o exercício das funções de planeamento” <sup>639</sup> e deixa ao seu entendimento a progressiva transferência de competências para os municípios em sede da Lei Orçamental de cada ano:

«(...) estabelece-se que é no OE que, anualmente, se indicam as novas competências e os meios financeiros que serão transferidos para os

---

<sup>636</sup>) D.L. 161/80 de 28/5.

<sup>637</sup>) D.L. 338/83 de 20/7.

<sup>638</sup>) Conselho da Revolução, 23/12/81, in João morais e Luís Violante (1986): *Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985)*, Livros Horizonte, Lisboa, p. 349

<sup>639</sup>) D.L. 77/84 de 8/3.

municípios e se prevê que os serviços da administração central, no período transitório, garantam o necessário apoio técnico.»<sup>640</sup>.

Mais coerente mas nem por isso isenta de reparos é a resolução nº 21/84 do Conselho de Ministros, sobre “política de desenvolvimento regional”:

«a) A execução da política de desenvolvimento regional corresponderá à valorização da componente espacial na política de desenvolvimento económico através, designadamente, da sua diversificação territorial e da optimização do aproveitamento dos recursos regionais (...).

b) A coordenação da política de desenvolvimento regional, envolvendo embora as Autarquias Locais, respeita essencialmente à administração central (...).»<sup>641</sup>.

A linguagem da democracia, da participação e da descentralização está patente de uma forma coerente na Lei da Segurança Social:

«Art. 5º — o sistema de segurança social obedece aos princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação.»<sup>642</sup>.

Pode observar-se na definição que é dada no diploma para cada um destes conceitos total coerência com os seus princípios teórico-político-administrativos.

Coerentes parecem ter sido também as transferências para os Municípios das competências em matéria de transportes escolares<sup>643</sup> e de acção social escolar<sup>644</sup>, na sequência da Lei do OGE para 1984<sup>645</sup> mas a congruência entre os recursos disponibilizados nos termos da mesma Lei e as novas tarefas das Autarquias carecem de avaliação para se saber se as estratégias foram congruentes com os objectivos de “descentralização”.

Os mesmos objectivos de descentralização estão presentes nas GOP's para 1985, àcerca do desenvolvimento regional:

«(...) prosseguir em 1985 a política de desenvolvimento regional, entendida como promoção do desenvolvimento económico pela maximização do aproveitamento dos recursos endógenos das diferentes zonas do país.»<sup>646</sup>.

Neste aspecto, duas acções se revelaram congruentes com este objectivo: a Lei Orgânica do Centro de Estudos e Formação Autárquica<sup>647</sup>, criado em 1980<sup>648</sup>, para “investigação e formação na área da administração local”, integrando-o na “dependência da Associação Nacional de Municípios”; e a reorganização das

---

<sup>640)</sup> D.L. 77/84 de 8/3.

<sup>641)</sup> Resolução nº 21/84 do Conselho de Ministros., in D.R. 1ª Série, de 19/3.

<sup>642)</sup> Lei nº 28/84, de 14/8.

<sup>643)</sup> D.L. 299/84, de 5/9

<sup>644)</sup> D.L. 399-A/84, de 28/12

<sup>645)</sup> Lei 42/83, de 31/12

<sup>646)</sup> Lei 2-A/85 de 28/2.

<sup>647)</sup> D.L. 62/85 de 13/3.

<sup>648)</sup> D.L. 161/80 de 28/5.



Sociedades de Desenvolvimento Regional <sup>649</sup> para “promoção de iniciativas, polarizar recursos económicos (...) constituindo um factor importante na promoção do investimento em cada região”.

O IX Governo Constitucional marca assim uma etapa de incremento na democratização da administração pública, marcada desde 1983 <sup>650</sup>, pela instituição da Alta Autoridade contra a Corrupção, com o objectivo de “institucionalizar um órgão de denúncia e participação” e de implementar a transparência na administração bem como de proteger os cidadãos.

Porém, as “virtualidades” do “bloco central” esfumaram-se na luta entre dois projectos de sociedade correspondentes a outros dois blocos sociais. E a conflitualidade nas relações de poder entre estes dois blocos estalou bem cedo. Em 27/4/1984, Mota Pinto acusava “o PS de se ter deixado apanhar pelo PCP traíndo o espírito da coligação” <sup>651</sup>. Em 8/7/1984, o mesmo Mota Pinto protestava por ainda não estarem criadas as condições para a privatização da economia:

«É incrível que o Governo tenha assumido corajosamente a abertura de sectores como a Banca e os Seguros à iniciativa privada e que a administração e a burocracia não tenham podido concretizar essa medida.» <sup>652</sup>.

A tensão entre os dois blocos sociais representados no poder subiria de tom e em 27/7/1984, quatrocentos militantes do PS dirigiram um pedido a Mário Soares «para que preserve os valores com que o povo Português o identificou.» <sup>653</sup> e revelando apreensão pelo «papel que o partido tem desempenhado na sociedade Portuguesa.» <sup>654</sup>.

Perante este cenário, em 26/5/1985, Maria de Lurdes Pintasilgo dizia no American Club:

«A volta do universo político-partidário, e na febre sectária das ideologias, deixaram-se na sombra valores fundamentais da democracia.» <sup>655</sup>.

Em 19/5/1985, na Figueira da Foz, Cavaco Silva é eleito Presidente do PSD. O projecto Social Liberal tinha arranjado um líder carismático. A ruptura

---

<sup>649)</sup> D.L. 300/85 de 29/7.

<sup>650)</sup> D.L. 369/83 de 6/10.

<sup>651)</sup> In João Morais e Luís Violante (1986): *Cronologia dos Factos Económico-Sociais de Portugal (1926-1985)*, Livros Horizonte, Lisboa, p. 412

<sup>652)</sup> Idem., p. 417

<sup>653)</sup> Idem., 419.

<sup>654)</sup> Idem.,.

<sup>655)</sup> Idem.,446.

com o PS era evidente <sup>656</sup>. E em 12/12/1985, perante as câmaras da RTP, Cavaco Silva anunciava:

«O país vai iniciar uma fase de crescimento económico pois a crise, a fase de recessão terminou»..

Aparentemente, o sub-período que acabámos de analisar incrementou uma relativa democratização da administração pública. Porém, tal é ilusório se analisarmos as contradições em torno das condições da participação que não foram favoráveis à democracia participativa, mantendo-se antes condicionalismos anteriores restringindo a participação à dimensão de participação consultiva e diferida.

Com efeito, se o direito de negociação na função pública “abrange a negociação colectiva e a participação na fixação das condições de trabalho dos trabalhadores da administração pública” <sup>657</sup>,

«a administração e as associações sindicais estão limitadas pelo princípio da prossecução do interesse público (...) e o acordo obtido vale como recomendação e não tem natureza de convenção colectiva, contrato ou acordo colectivo, nem produz, por si só, quaisquer efeitos jurídicos. A estrutura, atribuições, competências, políticas de recursos humanos, gestão e funcionamento da administração pública não podem ser objecto de negociação colectiva» <sup>658</sup>.

Depois, benevolmente, paternalisticamente, afirma-se que

«é reconhecido aos trabalhadores da AP o direito de participarem (...) no controlo da execução dos planos económicos e sociais.» <sup>659</sup>.

Mas, nunca tal controle foi regulamentado e esta participação consultiva far-se-ia sempre por via indirecta e representativa “através das associações sindicais”<sup>660</sup> ou pela via da expressão da opinião através da imprensa.

Idêntico problema encontramos no Conselho Permanente da Concertação Social cujo fundamento

«Reside, pois, na necessidade de institucionalização, em Portugal, do diálogo e da consulta entre o Governo e as principais organizações a nível confederativo dos trabalhadores e dos empregadores” <sup>661</sup> com «funções consultivas e de parecer.».

Por isso, esta participação teria uma função cooptativa, como afirmámos antes. No entanto, à luz dos efeitos perversos do corporativismo, manter o

<sup>656</sup>) A ruptura deu-se nos fins de Junho de 1985. A 3 de Julho o PR comunicava ao País a dissolução da AR. Em 6 de Outubro, o PSD ganhava as Eleições com 29% dos votos contra 20% do PS e 18% do recém-criado PRD. Cavaco Silva foi empossado Primeiro Ministro em 5/11/1985.

<sup>657</sup>) Artº 1º Ponto 2 do D.L. 45-A/84 de 3/2.

<sup>658</sup>) Arts. 3º a 12º do D.L. 45-A/84 de 3/2.

<sup>659</sup>) Idem, Art 9º.

<sup>660</sup>) Idem.

<sup>661</sup>) D.L. 74/84, de 2/3

Governo como garante da salvaguarda do interesse geral, e acima dos interesses corporativos, parece uma medida de bom senso.

O quarto subperíodo (Outubro de 1985 – Outubro de 1995) corresponde aos governos suportados pelo Partido Social Democrata e presididos por Aníbal Cavaco Silva.

É um subperíodo marcado pela tentativa de modernização do aparelho de Estado, de dinamização da Sociedade Civil e de re-infraestruturação de uma grande parte das infra-estruturas de suporte à economia e à mobilidade dos cidadãos, tais como estradas, aeroportos e portos.

Este período correspondeu à implementação dos I e II Quadros Comunitários de Apoio, após a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia e a um período de liberalização da economia, do associativismo e da educação.

Regista-se neste período, entre 1989 e 1991, um processo global de reestruturação das carreiras profissionais e dos vencimentos dos funcionários da Administração Pública, aumentando-se consideravelmente o grupo dos corpos especiais, o que, agora, em tempo de recessão, é considerado, por Miguel CADILHE (2005) como uma das causas do excesso de despesa pública.

É ainda marcado por uma revisão profunda da Constituição, em 1989, transformando-a num Projecto de Sociedade Democrático-Liberal e Pluralista.

O quinto período (1996- 2002), dos XIII e XIV Governos Constitucionais, do Partido Socialista, é marcado por tendências contraditórias:

- por um lado, aprofunda-se a solidariedade social, criando-se o RMG (Rendimento Mínimo Garantido) e instituindo-se o princípio da paridade entre ordenado mínimo e pensão social de aposentação e de velhice mínimas, paridade que ficará consolidada em 2006, pelo XVII Governo Constitucional do Partido Socialista, depois do interregno de dois anos, entre Abril de 2002 e Março de 2005, em que Governou uma Coligação de Centro Direita (PSD e PP), a qual ganhou, com maioria absoluta, as eleições intercalares de Fevereiro de 2002, desencadeadas após a demissão do Primeiro-Ministro, António Guterres, alegando que a maioria relativa de que dispunha não lhe permitia tomar as medidas necessárias ao controlo dos problemas económicos do país;
- por outro lado, incrementa-se a política de privatizações de organizações do sector público do Estado bem como o apoio a grupos económicos fortes para poderem concorrer com grupos estrangeiros;

- aprofunda-se a retórica da descentralização e da regionalização mas, como já vimos, em secção anterior, o projecto de Regionalização do País foi chumbado em referendo, em 1998, e o que fica dessa retórica é uma duplicação do financiamento das Autarquias Locais, entre 1996 e 2000, de mil milhões para dois mil e duzentos milhões de euros, sem contrapartidas nas competências daquelas, por não regulamentação da nova Lei das Competências dos Municípios, de 1999.
- em congruência com essa retórica, em 1996, são dadas condições de funcionalidade às Assembleias e Juntas de Freguesia, aprovando-se mesmo vencimentos a tempo parcial e inteiro, conforme o número de eleitores, bem como gratificações pelo exercício de cargos naquelas autarquias e, o que foi mais importante, garantir a transferência directa para elas dos dinheiros do Orçamento Geral do Estado, uma vez que as Câmaras Municipais se «atrasavam» imenso nas transferências, conforme os jogos políticos em disputa;
- incrementa-se substancialmente a Educação Pré-Escolar, conseguindo-se, em seis anos, subir a respectiva taxa de escolarização de 54 para 76%;
- confere-se, em 1997, o grau de licenciado aos Educadores de Infância e Professores do 1º Ciclo (Ensino Primário), com efeitos, a partir do ano lectivo dos primeiros diplomados (2001/02);
- incrementa-se a formação contínua e especializada de professores, a partir de 1997, e, em 1998, lança-se um programa de complemento de habilitações que permitiu à generalidade dos professores e Educadores de Infância adquirir o grau de licenciado e receber o salário em conformidade;
- por outro lado, em finais de 1997, reconhecem-se as formações entretanto obtidas pelos professores, através de Cursos de Estudos Superiores Especializados, equiparando-os a Licenciados, para efeitos profissionais;
- em 1999, é lançado o programa «Loja do Cidadão» como medida para minimizar os efeitos da dispersão territorial dos serviços públicos, ainda que mantendo, num mesmo edifício, a sua compartimentação orgânica;
- a solidariedade para com o «Interior» do país fica expressa no lançamento, em 1998, do programa «Auto-estradas SCUT» e da aprovação, em 2000, de benefícios fiscais para as empresas que ali se instalassem. O XV Governo Constitucional (2002-2004) retirou tais benefícios, em 2002, e anunciou o fim das «SCUTS», em 2003. Pelo menos por agora, o XVII Governo Constitucional (a partir de Abril de 2005) garante mantê-las.

## 2.2. A Evolução Político-Educacional

### 2.2.1. O Estado Novo

Dividimos o Estado Novo em quatro subperíodos no que respeita à administração educacional primária: 1926-35; 1936-1951; 1952-1967; 1968-1974.

Não considerámos o período 1970- 1974, referente à Reforma Veiga Simão, como inserível no período seguinte e que ficaria 1970- 1986, porque, sem condições reais para operar a mudança da Escola por dentro, sem o envolvimento dos professores na definição das condições dessa mudança, a “reforma Veiga Simão» fracassou. Como sugere Stephen STOER (1986: 254),

«a forma, o conteúdo e a distribuição da educação reflectem a distribuição do poder na sociedade.».

Além disso, escreve o mesmo autor (STOER, 1986: 116):

«( ) a Reforma Veiga Simão actuou como legitimadora de uma tentativa de reestruturação da forma do Estado que tinha entrado em crise aguda nos anos finais da década de 60. Tinha por fim a legitimação desse processo de reestruturação»,

apesar de se ter tornado «sob alguns aspectos, o ponto crucial da vida sócio-política»<sup>662</sup>.

Na Administração Educacional Primária, o primeiro sub-período vai de 1926 a 1935 com duas etapas: 1926-1929 como etapa de transição e 1930-1936 como etapa de constituição do “ethos” da administração educacional primária. Utilizando o conceito usado por João FORMOSINHO (1987: 388), sobre o Estado Administrativo em Educação, diremos que, entre 1928 e 1935, se realiza tal Estado -Administração da Educação Primária. Com efeito, analisámos, para este subperíodo, 366 documentos legislativos entre Decretos-Leis, Decretos e Portarias, emergindo da sua classificação, 60 temas diferentes, com o número de documentos legais que se segue para as catorze mais relevantes, e que apresentamos no Quadro nº 9.

#### QUADRO Nº 9 : Principais temas legislativos no sub-período 1926-1935

Temas	Nº de Diplomas legais
Quadros, concursos e provimentos	37
Controlo ideológico e político	37

<sup>662)</sup> Miller Guerra, (1971): *Diário das Sessões*, Assembleia Nacional, Lisboa., cit. por Stoer, op. cit., p. 73

Estrutura da Administração	31
Formação de Professores	28
Organização do Ensino	26
Aparelhos administrativos e ideológicos do Estado	20
Programas	19
Limitação/negação do Associativismo	18
Processo de escolarização	14
Inspeção, coordenação e controlo	14
Processos disciplinares	13
Vencimentos	13
Ensino Particular	11
Estatística e informação	7
Outros	78
Total	366

O segundo sub-período, 1936-1951, corresponde, no campo educacional, a duas etapas: 1936-1940, como etapa de mobilização ideológico-educacional nos valores da tradição cristã e 1941-1951, como etapa de estabilização educacional, implementando-se a política educativa definida na etapa anterior.. Do ponto de vista político-administrativo, João FORMOSINHO (1987: 41) chama a este sub-período “de mobilização”.

Os problemas nas relações entre Portugal e Espanha conduzem à criação de organizações mobilizadoras como a Legião Portuguesa <sup>663</sup> e a incutir nas crianças em idade escolar o espírito militar, a hierarquia, a disciplina e a obediência de que a Organização Nacional da Mocidade Portuguesa era o principal agente <sup>664</sup>. Em consequência, os programas e o currículo do Ensino Primário são reduzidos ao “ler, escrever e contar” <sup>665</sup> e os temas estudados à exaltação das belezas do campo, da terra portuguesa de heróis e de santos, das glórias do Estado Novo e da solidariedade mecânica no seio das famílias e comunidades <sup>666</sup>.

Como dissemos no início deste ponto, o II subperíodo educacional decorre entre 1936 e 1951 e caracteriza-se pela mobilização administrativa e educacional para a endoutrinação religiosa, militarista e ruralista e para o controle administrativo e ideológico dos professores. Este subperíodo divide-se em duas etapas:

---

<sup>663</sup>) D.L. 27058, de 30/9/1936.

<sup>664</sup>) A O.N.M.P. masculina foi criada pelo Dec. 27301 de 4/12/1936 e a O.N.N.P. A feminina foi criada pelo Dec. 28262 de 8/12/1937.

<sup>665</sup>) Dec. 27603 de 29/3/1937.

<sup>666</sup>)- A forma da solidariedade mecânica, no seio da família, foi particularmente estudada por Fátima Bivar (1975): *Ensino primário e Ideologia*, Seara nova, Lisboa, pp. 31-48, numa análise a partir de alguns Manuais escolares do ensino primário.

- 1ª Etapa (1936-1940): reorganização do controle ideológico e administrativo sobre a sociedade civil e sobre os professores, com algumas características bem marcantes:
  - a) mobilização das estruturas ideológicas, administrativas e paraeducativas do Estado para a construção do Estado Religioso, Patriótico e Patriarcal;
  - b) a apoteose da Escola como aparelho de doutrinação;
  - c) reforço da concepção hierárquica e misericordiosa da Administração Educacional Primária
- 2ª Etapa (1941-1951): implementação da Administração Educacional do Estado Novo; esta etapa, que começou com uma nova aragem, pelo ministro Mário de Figueiredo, terminou deixando o Ensino Primário com o estatuto de “menoridade” que, parece-nos, jamais deixou de ter na Administração Educacional Portuguesa.; o último Ministro desta etapa e que operou a transição com o subperíodo seguinte, Pires de Lima, fez a Reforma dos Ensinos Liceal e Técnico, respectivamente, em 1947 e 1948, mas só pensou no Ensino Primário em finais 1952.

Já sopravam então ventos de mudança, oriundos da pressão do mundo ocidental sobre o nosso país, que fizeram com que a década de 50 fosse de aceleração na expansão do ensino primário, como condição para o desenvolvimento económico.

O terceiro sub-período educacional na administração do ensino primário decorre entre 1952 e 1967.

É um sub-período marcado pela ideologia desenvolvimentista com expressão em Administração Educacional Primária, sobretudo a partir de 1952, com o “Plano de Educação Popular” para a alfabetização de adultos e com o incremento da escolarização das crianças em idade escolar, com maior expressão nos aumentos de frequência da quarta classe e com estratégias congruentes de assistência escolar.

Tal ideologia é representada por dois Ministros (Pires de Lima e Leite Pinto <sup>667</sup> e por dois Subsecretários de Estado da Educação (Henrique Veiga de Macedo e Baltazar Rebelo de Sousa <sup>668</sup>).

Em termos de Projecto Educativo Nacional, esta ideologia teria a sua expressão no aumento da escolaridade obrigatória para 4 anos e frequência obrigatória até aos treze <sup>669</sup> e ainda com a aprovação e implementação de novos

---

<sup>667</sup>) Pires de Lima foi Ministro da Educação entre 4/2/47 e 7/7/55 e Leite Pinto entre 7/7/55 e 4/5/61.

<sup>668</sup>) Veiga de Macedo foi Subsecretário de Estado da Educação entre 27/6/49 e 7/7/55 e Rebello de Sousa entre 21/7/55 e 4/5/61.

<sup>669</sup>) D.L. 42994, de 28/5/60.

programas do Ensino primário, considerando a escolaridade de quatro anos como um ciclo único por “desajustamento social e pedagógico dos anteriores” <sup>670</sup>.

Este terceiro subperíodo educacional (1952-1967) dividimo-lo em duas etapas:

- (1952-1960), caracterizada pela defesa da necessidade da educação para todos, como factor de desenvolvimento económico e de progresso do país, até 1955; e como factor de desenvolvimento económico, progresso do país e autonomização dos cidadãos, entre 1955 e 1961.
- (1961-1968): renovação pedagógica e valorização da educação para o desenvolvimento e económico e para a mudança e para a mobilidade social, com reapelo, porém, para os valores tradicionais do Estado Novo

A década de 60 vai caracterizar-se pela contradição entre a defesa dos “valores perenes da civilização cristã e da gloriosa tradição portuguesa”, por um lado, e os apelos ao progresso da pedagogia, à valorização dos métodos activos e à defesa da necessidade de respeitar os ritmos de aprendizagem da criança. Esta contradição dominou toda a década e teve como consequência que as reformas introduzidas ou foram implementadas com carácter provisório e em pequena escala (caso do lançamento do Curso unificado da Telescola, a partir de 1965/66), ou foram elaboradas no papel (caso da criação do Ciclo Complementar do Ensino Primário, em 1964, para ter início em 1967/68), ou ainda foram congeminadas para imobilizar a sociedade portuguesa dentro dos traços estruturais que a caracterizavam nas décadas antes referidas.

Três factos nos levaram a não prolongarmos o terceiro subperíodo educacional até finais de 1969, apesar da continuação do trabalho de Galvão Teles por José Hermano Saraiva. Foram eles: primeiro, a chegada de Marcelo Caetano ao poder, em 27/9/68, empreendendo o que ficou conhecido como a “primavera Marcelista”; o segundo e o terceiro prendem-se com mudanças importantes na administração dos professores, que nos parecem marcar uma ruptura com os subperíodos anteriores. O segundo relaciona-se com a subida dos professores, em duas letras, na hierarquia de vencimentos, em 26/12/68, passando os professores efectivos com três diuturnidade à letra N, com duas à O, com uma à P, sem diuturnidade à Q, e os agregados à R <sup>671</sup>. O terceiro tem a ver com novas formas de vinculação jurídica à função pública, que rompe com as de 1936 <sup>672</sup> nomeadamente com a declaração anticomunista, e institui uma nova fórmula de juramento no acto de posse:

---

<sup>670)</sup> Idem

<sup>671)</sup> Ver D.L. 48797, de 26/12/68

<sup>672)</sup> Ver D.L. 27003, de 14/9/36



«Juro ser fiel à minha Pátria, cooperar na realização dos fins superiores do Estado, defender os princípios fundamentais da ordem social e política estabelecida na Constituição, respeitar as Leis e dedicar ao serviço todo o meu zêlo, inteligência e aptidão»<sup>673</sup>.

Perante esta declaração dir-se-á que a racionalidade missionária substituiu a racionalidade autoritária.

Aquilo que melhor definirá a presente etapa é o que a constitui como componente do subperíodo 52-68: a realização da escolaridade de 4 anos, através da implementação das medidas preconizadas no final da primeira etapa do subperíodo, por Leite Pinto: novos programas e manuais escolares para o ensino primário de 4 anos, considerado como um só ciclo; reorganização do currículo das escolas do Magistério Primário, em 1961; abertura das mesmas escolas às regentes com habilitações legais; e incremento da construção de escolas do ensino primário, através da implementação de um novo plano de construções escolares, resultante do relatório de um grupo de trabalho, nomeado por Leite Pinto, em 1956, e transformado em Lei, em 1961<sup>674</sup>, pela qual o Plano de Construções Escolares passava a chamar-se simplesmente “Plano”, em vez de “Plano dos Centenários”, de Salazar.

Esta etapa termina com dois eventos: a aprovação de novos programas para o ensino primário elementar e complementar<sup>675</sup> e com o afastamento de Galvão Teles, o Ministro da Educação de quase toda a etapa<sup>676</sup>.

No plano educacional, os sucessivos apelos a uma escolarização em massa - que não de massas - no ensino primário, a defesa dos novos programas, apelando aos métodos activos, eram ideias em contradição com a defesa da “luminosa tradição cristã” e dos “valores perenes da Nação Portuguesa”<sup>677</sup> tão propalados pelo Ministro Galvão Teles.

A liberalização do regime teria a sua expressão desenvolvimentista em educação com o Ministro Veiga Simão (15/1/1970 a 24/4/1974) que Marcelo Caetano chamou para modernizar o Sistema Educativo. Por isso, em termos de

---

<sup>673</sup>) Ver D.L. 49397, de 24/11/69

<sup>674</sup>) Lei 2107, de 5/4/61

<sup>675</sup>) Os programas do ensino primário complementar foram aprovados em 1967 (Port. 22966, de 17/10/67), enquanto que os do Ciclo Elementar foram aprovados em 1968 (Port. 23485, de 16/7/68). Funcionou assim, o princípio da *pedagogia regressiva*, segundo o conceito usado por Pires (1987 e 1989).

<sup>676</sup>) Galvão Teles foi afastado em 19/8/68, por Salazar. Ver Rómulo de Carvalho (1986): *História do Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 804

<sup>677</sup>) Galvão Teles (1964): *Problemas da Juventude*, in Galvão Teles (1966): *Temas de Educação*, MEN, pp. 240-245. Em síntese, disse Teles: “Numa palavra, não queremos senão, ver os jovens educados no culto e prática das virtudes lusitanas, que fizeram a grandeza dos nossos maiores, e que brotam, como linfa pura e cristalina, dessa fonte perene e sempre viva que é o cristianismo” (p. 243).

projecto educativo, o quarto período educacional só começaria em 1970, mas, em termos de administração educacional primária consideramos iniciar-se em 1969 dado que o novo regime de contratos dos “servidores do Estado”, a subida do estatuto social dos professores em 1969 e a implementação de novos programas do ensino primário (elementar e complementar), a partir de 1968/69 nos parecem razões suficientes para iniciar o quarto sub-período educacional em 1969.

Veiga Simão promoveu uma ideologia educacional baseada em três conceitos fundamentais: “Batalha da Educação”, “Democratização do Ensino” e “Igualdade de Oportunidades”. A primeira expressão é de Marcelo Caetano (1971), a segunda terá sido usada pela primeira vez em Portugal por Leite Pinto (1963, p. 27) <sup>678</sup> e depois por Américo Tomaz (1969) <sup>679</sup> e a terceira será mesmo de Veiga Simão mas nunca lhe terá dado o significado de “igualdade real de oportunidades educativas” <sup>680</sup> mas sim de alargamento da base de recrutamento das elites <sup>681</sup>. Prova disto terá sido a exclusão do Ensino Primário dos direitos de acção social escolar promovidos a partir de 1971 <sup>682</sup>.

Veiga Simão promoveu pois uma reforma educativa pelo tecto, isto é, pelo Ensino Superior, em “Linhas Gerais do Ensino Superior” e em “Projecto Educativo do Sistema Escolar”, mantendo por isso a teoria das elites, mas teve o mérito de polarizar nestas duas propostas de Lei toda a mobilização da sociedade civil em torno da problemática da mudança social e mantê-la para lá dos limites políticos. Por isso, apesar dos seus eventuais falhanços no aspecto da democratização da educação, o debate da Reforma terá preparado a sociedade civil para a aceitação e até promoção do fim do regime político-administrativo.

Por outro lado, regista-se a “legalização” de conceitos político-administrativos importantes e que serviram de base à reorganização dos serviços centrais e regionais do MEN. São os conceitos de participação e desconcentração. Ambos haviam sido utilizados já em 1966 <sup>683</sup> na Estrutura do Planeamento Regional. Foram de novo utilizados no Ordenamento do Planeamento Regional <sup>684</sup>. E eram agora conceitos organizativos no reordenamento das estruturas administrativas do Ministério da Educação Nacional, com referência a delegações regionais do Ministério <sup>685</sup>. Foram ainda usados na criação das

<sup>678)</sup> Leite Pinto, Francisco de Paula (1963): *A Educação no Espaço Português*, citado por Stoer (1986): *Educação e Mudança Social em Portugal*, Edições Afrontamento, Lisboa.

<sup>679)</sup> Ver Rui Grácio (1981): *Perspectivas Futuras*, in M. Silva e I. Támen: *Sistema de Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

<sup>680)</sup> Ver a este respeito António Reis (1971): *O Economicismo é um Humanismo*, Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.

<sup>681)</sup> Ver a este respeito Stoer, op. cit., pp. 75-80.

<sup>682)</sup> Ver D.L.s 162/71, de 24/4; 178/71 de 30/4 e 222/73 de 25/7.

<sup>683)</sup> D.L. 46909 de 19/3/66

<sup>684)</sup> D.L. 48 905 de 11/3/67

<sup>685)</sup> D.L. 408/71, de 27/9

delegações regionais do IASE <sup>686</sup>. E ainda que o conceito de participação usado remetesse apenas para uma participação cooptativa ou na execução e fosse utilizado com intenções de legitimação do Regime e, por isso, não deixasse de ser uma forma de cooptação, isto é, de anulação das ameaças da sociedade civil, impunha-se também que fosse uma forma de se lhe adaptar.

A lei 5/73 conferiu unidade à reforma Veiga Simão, no aspecto organizativo do sistema educacional. Institucionalizou vários conceitos tais como educação básica, igualdade de oportunidades, educação permanente, educação formal, educação informal, ensino unificado; mas pouco estabeleceu quanto aos processos de ensino e às relações pedagógicas, deixando o ensino primário subordinado aos aspectos segregacionistas anteriores.

### 2.2.1. A dinâmica evolutiva da República Democrática e Pluralista

Este segundo período corresponde, em Administração Educacional Primária, às políticas de democratização do Sistema Educativo, consequência das políticas de democratização da sociedade operadas na sequência do “25 de abril”. Tais políticas de democratização foram explicitamente assumidas logo pelo I Governo Provisório:

«Democratização da educação como instrumento de construção de uma consciência nacional democrática(...)»

e

«Criação de esquemas de participação de docentes, estudantes e famílias na Reforma Educativa.» <sup>687</sup>.

As mesmas políticas de democratização dominaram os discursos programáticos dos Governos Provisórios como pode ver-se nesta passagem do Programa de Política Económica e Social do V Governo provisório:

«Democratizar o acesso à escola, abrindo-a aos elementos de todas as classes à medida que a própria evolução social e escolar o permitir;(…).» <sup>688</sup>.

Implantação de estruturas democráticas de gestão que permitam aos estabelecimentos de ensino a regularização da sua vida escolar. Para o ano de 1974/75 as normas reguladoras serão experimentais e deverá ser feita a sua avaliação e crítica (...);

(...) revisão das condições actualmente em vigor no estatuto do pessoal docente (...).» <sup>689</sup>.

---

<sup>686</sup>) D.L. 223/73 de 11/5

<sup>687</sup>) Programa do I Governo Provisório, in D. L. 203/74, de 15/5

<sup>688</sup>) Portugal, Governo Provisório da República Portuguesa (1975): *Programa de Política Económica e Social*, Ed, Imprensa Nacional casa da Moeda, Lisboa, p. 138

<sup>689</sup>) Idem, p. 139

Seleccionámos precisamente os objectivos que haveriam de ser mais marcantes na evolução futura do sistema de ensino primário: a democratização do acesso à escola, a democratização da gestão da escola e a melhoria do estatuto social dos professores. De facto, se tivéssemos de caracterizar este período, dentro do qual vamos estabelecer subperíodos, escolheríamos estes três parâmetros como elementos em torno dos quais giraria a análise da administração educacional, nos seus avanços, recuos e, até, equívocos.

O equívoco principal está na definição da democratização da educação como “democratização do acesso à escola”, o que não traz nada de novo em relação às políticas VeigaSimoneanas de levar a Escola a todas as crianças para aumentar a possibilidade de recrutamento das elites. No entanto, realce-se que as estratégias implementadas foram, ainda assim, bem mais eficazes do que as de Veiga Simão, pois com este Ministro a acção social escolar não abrangeu a escola primária e agora ela abrangia, com suplementos alimentares todas as crianças e auxílios económicos directos algumas, ainda que muito poucas. Assim, vemos que a democratização do sucesso não foi implementada e o facto de só em 1987 os alunos do Ensino Primário virem a beneficiar das garantias de ensino especial que os do Preparatório e Secundário já usufruíam desde 1977<sup>690</sup>, diz bem de como a teoria das elites ainda esteve presente, no período pós-25 de Abril, no ensino primário.

O segundo equívoco reside no próprio conceito de escola oficialmente veiculado, fazendo depender o modelo de escola do modelo de sociedade:

«A cada sociedade, consoante o seu modelo de organização, corresponde um modelo de escola que reflecte e serve essa sociedade»

<sup>691</sup>.

O que acabámos de transcrever serve-nos para caracterizar este período como o período dos equívocos entre os objectivos preconizados e as estratégias implementadas. E os resultados estão à vista : 46% de insucesso escolar na 1ª fase da escola primária<sup>692</sup>, em 1986, e 15% na actualidade revelam bem a natureza elitista do sistema. Natureza elitista documentada de novo em 1991 por um documento oficial, registando taxas de insucesso escolar três vezes mais altas em crianças originárias de famílias em posições sociais mais baixas na hierarquia social do que em crianças originárias de famílias em posições sociais mais altas na mesma hierarquia<sup>693</sup>. E um sistema de gestão democrática que não funciona

<sup>690</sup>) Em 1977, o D.L. 174/77, estabelecia o regime de frequência e apoios individualizados nos ensinos Preparatório e Secundário mas só em 1987, o D. L. 243/87, de 15/6, os tornou extensivos ao ensino primário.

<sup>691</sup>) Programa de Política Económica e Social, p. 137

<sup>692</sup>) Portugal, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1986): *Estatísticas da Educação*, MEC/GEP, Lisboa

<sup>693</sup>) Portugal, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1991): *Estatística de alunos - 1º Ciclo do Ensino Básico* (aproveitamento 1988/89), pp. 163-185

por falta de meios materiais e de formação profissional dos professores<sup>694</sup>, atesta igualmente o abandono a que a educação primária foi sujeita em Portugal, no período pós-25 de Abril.

A melhoria do estatuto social dos professores e das regalias sociais, em termos de assistência social, bem como a aquisição das liberdades e garantias de participação num estado democrático foram um facto. Mas, se no primeiro caso, houve melhoria do estatuto social, quase não houve do económico, devido às altas taxas de inflação. E, no segundo, à democratização política não correspondeu uma democratização da administração educacional.

Por todas estas razões, o presente período evoluiu da esperança para a desilusão.

Em termos evolutivos, dividimo-lo em três subperíodos:

- Primeiro subperíodo (1974-77): democratização da gestão do ensino primário e do acesso à educação.

O 25 de Abril de 1974 só chegou à escola Primária no quarto trimestre de 1974, com o lançamento dos novos programas (mas com os manuais antigos) e com o lançamento do novo sistema de gestão das Escolas Primárias, a coberto do Despacho 68/74, de 28/11, enquanto que para os Ensinos Preparatório e Secundário já o D.L. 221 de 1974 de 27/5 havia permitido introduzir uma nova dinâmica de gestão nas Escolas. Por outro lado, no Ensino Primário, este primeiro sub-período só termina em finais de 1977, com o Despacho SEAAE/SEOP nº 134/77 de 15/11 que extingue as Comissões Concelhias de Gestão do Ensino Primário (ao contrário do sub-período político-administrativo que termina em finais de 1975).

- Segundo subperíodo (1977-1983): retorno ao paradigma da centralização da administração escolar e “profissionalização” da actividade educativa, em duas etapas: (1978-79) como etapa de regresso dos professores à sala de aula e (1980-83), como etapa de recentralização da administração.

A primeira etapa decorre entre 1977/78 e 1980 e é marcada pela regulamentação do processo pedagógico nas escolas e pela avaliação dos programas do Ensino Primário, lançados em finais de 1974. Esta avaliação teria três momentos: 1) avaliação propriamente dita, entre 1977/78; 2) lançamento de um novo programa em regime de experiência, em 1978/79 (programa “limão”) e 3) relançamento do mesmo programa, com algumas alterações, pelo Governo Pintasilgo, em finais de 1979, para entrar em vigor, em grande escala em 1980/81, o que já não veio a acontecer porque o

---

<sup>694</sup>) Com efeito, passados 20 anos da introdução do sistema de fases no ensino Primário, uma parte significativa dos professores parecia continuar a opor-se-lhe. (Ver Ana Benavente (1990), *Escola, Professores e Processos de Mudança*, Livros Horizonte, Lisboa. Até que foi extinto, em 1994, por uma Portaria de Manuela Ferreira Leite, reinstituindo as reprovações no ensino primário.

governo da AD mandou elaborar novos programas que entraram em vigor em 1980/81 (programa “verde”).

A segunda etapa do segundo sub-período começa no terceiro trimestre de 1980 com o lançamento dos novos programas, pelo Secretário de Estado da Educação, Roberto Carneiro, que em 10/5/80 afirmava

«O Governo tem a percepção dos passos que importa dar no sentido de criar e fortalecer no MEC a atitude, as estruturas e os meios susceptíveis de conferir à inovação e ao desenvolvimento curricular a objectividade científica, a seriedade experimental e a postura sistemática indispensáveis à redução da margem de arbítrio e de empirismo na determinação dos objectivos educacionais e curriculares, planos de estudo, conteúdos programáticos, métodos pedagógicos e instrumentos de ensino-aprendizagem.»<sup>695</sup>

Esta etapa tem ainda como características marcantes a aprovação do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não Superior<sup>696</sup> a recentralização da administração da educação primária nas Direcções do Distrito Escolar e Delegações Escolares<sup>697</sup>, e na redefinição do papel da Inspeção<sup>698</sup>, terminando em finais de 1983.

O terceiro subperíodo (1984-1986) foi caracterizado por: alienação, pelo Estado, das funções de Acção Social Escolar, transferindo-as para as Autarquias. Este subperíodo inicia-se com um novo estatuto disciplinar dos funcionários da administração central, regional e local, apelando ao dever de obediência<sup>699</sup> e com a transferência para as Autarquias Locais da responsabilidade dos investimentos no parque e equipamento escolares primários, e da responsabilidade da Acção Social Escolar Primária<sup>700</sup>, com a aquisição do direito de negociação

---

<sup>695)</sup> Despacho do Secretário de Estado da Educação, Roberto Carneiro, nº 40/80, in D.R. II Série, de 10/5/80, p. 3188

<sup>696)</sup> D.L. 553/80 de 21/11

<sup>697)</sup> D.L. 211/81, de 13/7.

<sup>698)</sup> D.L. 540/79, de 31/12

<sup>699)</sup> O anterior estatuto disciplinar datava de 1979 (D.L. 191-D/79) e tinha sido o reflexo das políticas de democratização da administração pública pelos Governos de mediação presidencial, sobretudo pelo Governo Pintasilgo. O estatuto aprovado em 1984 constituía um regresso ao estatuto de 1943 pois, reconstituía os deveres fundamentais estabelecidos neste estatuto. O estatuto de 1984, ainda hoje em vigor, foi aprovado pelo D.L. 24/84 de 16/1.

<sup>700)</sup> Estas responsabilidades foram consignadas pelo D.L. 77/84 de 2/3.

colectiva na função pública <sup>701</sup> e da Lei da Concertação Social <sup>702</sup>, terminando em Maio de 1986, com a aquisição, pelos professores, do estatuto social de Técnicos Superiores do Estado <sup>703</sup>.

O quarto subperíodo (Outubro de 1985 – Outubro de 1995) corresponde aos governos suportados pelo Partido Social Democrata e presididos por Aníbal Cavaco Silva.

Regista-se neste período, entre 1989 e 1991, um processo global de reestruturação das carreiras profissionais dos Professores <sup>704</sup>, aumentando-se consideravelmente os respectivos vencimentos.

No plano da política educacional, corresponde à aprovação de uma nova Lei de Bases do Sistema Educativo, com data de 14 de Outubro de 1986, à consolidação da rede escolar do Ensino Preparatório (2º ciclo do Ensino Básico, a partir daquela data) e Secundário, da integração, quase generalizada, dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico nas antigas Escolas Preparatórias, as quais se passaram a chamar EB2 e3, ao incremento, a partir de 1989, da expansão e liberalização do Ensino Superior, à expansão da formação profissional, em Centros de Formação Profissional, a partir de 1997, e em Escolas Profissionais Não-Estatais, a partir de 1989, à tentativa insucessida de reforma do modelo de Administração, Direcção e Gestão das Escolas, a partir do início do ano lectivo de 1991/1992, e a uma reforma global do Sistema Educativo, em decorrência da Lei de Bases, cujos efeitos maiores se fizeram sentir na reestruturação dos planos curriculares de todos os níveis de ensino, exceptuando o Pré-Escolar, em 1989, e dos programas disciplinares, a partir de 1990, criando-se uma Área Escola.

No que ao Ensino Primário respeita, 1º Ciclo do Ensino Básico, a partir de 14 de Outubro de 1986, consolidou-se a transferência da construção e gestão do Parque Escolar, da Acção Social Escolar e dos Transportes Escolares, iniciada em Dezembro de 1984, para as Autarquias Locais, e foi reformulado substancialmente o sistema de concurso de professores em 1988. Nada mais aconteceu de relevante, na reorganização deste nível de ensino, a não ser a também tentativa de um Novo Modelo de Administração, Direcção e Gestão das Escolas, em regime experimental, numa de duas vias: ou Área Escolar, integrando associações de Estabelecimentos de Educação de Infância e do 1º Ciclo ou Escolas Básicas Integradas, integrando os quatro ciclos, até ao 9º ano.

---

<sup>701)</sup> D.L. 45-A/84 de 3/2.

<sup>702)</sup> D.L. 74/84 de 2/3.

<sup>703)</sup> D.L.100/86 de 14/5

<sup>704)</sup> Decreto\_lei 409/89

Registaram-se tentativas de combate ao insucesso escolar, através dos Programas PIPSE (Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo), entre 1988 e 1993, e PEPT (Programa Educação para Todos), entre 1994 e 2002.

### 2.3. Indicadores Evolutivos

A industrialização do país, iniciada na década de 50, criou condições para, a partir da década de 60, os Orçamentos do Estado crescerem significativamente <sup>705</sup>.

Assim, enquanto na década de 30 tiveram um crescimento de apenas 24,4%, na década de 40 de 47,2%, na de 50 de 49,78%, na de 60 de 64,60%, verificando-se que só entre 1968 e 1974, cresceram 57,9%.

Se considerarmos que a inflação <sup>706</sup>, entre 1935 e 1974, foi de 655%, verificamos que os orçamentos cresceram, no mesmo período, 2050%, subindo o OGE, de 12.935.000 euros, em 1935, para 265.265 500 euros, em 1974, aumentando, portanto, 20,5 vezes.

De 1974 para 2005, a inflação foi de 3.682% e o crescimento do OGE, sem a componente dos Fundos Comunitários, foi de 18.868%, para aproximadamente 50.000.000.000 de euros, aumentando 188,49 vezes.

A análise da evolução dos vencimentos dos professores é objecto de uma secção própria no próximo capítulo. No entanto, dentro deste critério de apreciação, e considerando os vencimentos em início de carreira, eles subiram 5,66 vezes, entre 1935 e 1973 e apenas 1,49 vezes, entre 1973 e 2005.

Já a evolução dos Orçamentos da Educação é mais favorável à República Democrática e Pluralista. Com efeito, só a partir de finais da década de 1960 é que o Estado Novo «arranca» para a despesa em Educação. Tendo começado em 1932, com 8,59% do OGE global, apresentando a percentagem mínima, em 1938, com 6,6%, o Estado Novo programou 1973 com 13,7% e 1974 com 15,9%, o máximo que alguma vez alcançou. Entre 1969 e 1974, a média foi 12,89%. Já entre 1932 e 1968 a média é de 9% ao ano, só ultrapassando os 10% em 1958 (10,09) e a partir de 1969 inclusive

<sup>705</sup> Baseano-nos na recolha feita por nós a partir dos dados constantes dos Orçamentos de Estado, publicados nos Diários do Governo e da República.

<sup>706</sup> Baseamo-nos nos dados que nos foram fornecidos, para cada ano, desde 1935, pelo Instituto Nacional de Estatística e pelo Banco de Portugal.



As despesas com a Educação, na República Democrática e Pluralista, ainda subiram a 18,91% do OGE, em 1976, mas, depois, começaram a descer até aos 10,98%, em 1981, e, desde então, têm-se mantido entre os 10% e os 11%.

O número de alunos que frequentavam a Escola Primária subiu de 320.000, em 1930, para 612 000 em 1950, para 887 000 em 1960, 961 546 em 1968 e 990.000, em 1974. Actualmente, devido à diminuição das taxas de natalidade, é de 470.000.

A taxa de escolarização, em crianças em idade escolar elementar era, em 1930, de 62%, em 1950, de 79,6%; em 1960, era de 92,1% e, em 1968, de 95%. Actualmente é de 108%.

O número de professores do ensino primário, que era de 7700, em 1930, passou para 11500 em 1950, para 17900 em 1960, para 21760 em 1970, para 47900, em 1990, e para 37.000, em 2005.

O número de Regentes, sendo de 3300 em 1950, aumentou para 6400 em 1960, e diminuiu para 3 400 em 1970, não havendo Regentes a partir de 1995.

O número de escolas subiu de cerca de 10000, em 1930, para 15724 em 1950, para 17018 em 1960, e para 18086 em 1970. Foi baixando até às actuais 7.500 <sup>707</sup>, das quais, segundo a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues <sup>708</sup>, 4.500 terão menos de 20 alunos e um só professor.

Não se fizeram certamente os progressos desejados mas, nos últimos 50 anos, ter-ser-ão feito mais progressos do que nos 150 anos anteriores. Em 1864, ano do 1º Censos, haveria em Portugal 89% de analfabetos. Em 1910, ainda seriam 78%. Em 1920, 75%. Em 1930, 60%. Em 1970, 30%. Comparando estes dados com os dos países desenvolvidos, no início da década de 1920, verificamos que o nosso caminho tem um atraso de 100 anos. Em 1920, já eles, com excepção de Espanha (52%), Itália (25%) e Grécia (53%), teriam taxas de analfabetismo próximas dos actuais 9% de Portugal (Cf Maria Filomena MÓNICA, 1978).

### 3. Conclusão

Como conclusão a este capítulo diremos que a evolução da organização político-administrativa do Estado e da Política Educacional, ao longo dos 54 anos em análise, não foi uniforme.

Em linhas gerais, poderá dizer-se que, entre 1930 e 1974, o Estado tentou controlar política, cultural e socialmente a Sociedade Civil. Para isso, os

<sup>707</sup>

Público, 11/09/05:22

<sup>708</sup>

Citada por Bárbara WONG, em Público, de 13/09/2005, p. 20.

responsáveis pela liderança do Estado tentaram e conseguiram: organizar um Estado Forte, centralizado, fragmentado nos seus serviços da Administração Pública para estes não tentarem nem conseguirem construir sinergias; reduzir a vida democrática ao mínimo e a margens de actividades pouco visíveis socialmente, reduzindo mesmo as eleições para a Assembleia Nacional e para a Presidência da República a plebiscitos.

De igual modo, não foi criada qualquer entidade dotada de autonomia administrativa e, mesmo as universidades, eram vigiadas de perto no funcionamento dos seus Conselhos.

Todos os serviços da Administração Pública tinham dirigentes nomeados. Mesmo as Câmaras Municipais. E os institutos públicos que foram criados, 76 no total, só o foram a partir de 1966.

Os anos 1967 a 1974 foram anos dolorosos em termos de contradições entre uma Sociedade Civil que já começava a ter elites pensantes, dirigentes políticos conscientes de que era necessário operar uma ruptura no seio do Estado para romper com o «cerco» e uma burguesia que era conhecedora de que este «cerco» impedia as suas iniciativas. E, assim, as promessas de liberdade da «Primavera Marcelista» não puderam concretizar-se porque tal ruptura não foi operada.

No plano educacional, deve fazer-se justiça aos dirigentes dos anos 1950 a 1974. Eles tentaram recuperar Portugal do atraso mas havia que vencer todos os obstáculos estruturais que, ainda hoje, 2005, condicionam muitas das limitações do nosso país. Aliás, hoje, temos mais meios para compreender melhor as dificuldades de fazer progredir um país sem grandes condições estruturais para isso.

De qualquer modo, pelo menos até 1967, o Estado Novo permaneceu «agarrado» a uma educação conservadora, católica, rural e elitista, nos planos social, de género e das condições face ao trabalho, já que o trabalho manual sempre foi desvalorizado face ao intelectual. E, mesmo quando a realidade ultrapassou a política, como foi o caso da mobilização social e educacional da segunda metade dos anos 60, o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e o Liceu continuavam, formalmente, teimosamente, fechados aos alunos oriundos de famílias de condição social e cultural mais baixa.

Em termos de participação, ela não foi formalmente consagrada, pelo menos até 1967. No entanto, era possível a participação informal e uma relativa participação estratégica na execução. Ainda assim, a obra de Marcelo Caetano, de 1967, *Ensaio Pouco Político*, dedicada à participação, evidencia a introdução do tema na agenda política.

O segundo período (1974-2005) é, também ele, multifacetado. Agora já por causa da inexistência de condições estruturais para administrar o País,

inexistência agravada pela falta de experiência política democrática e pelo confronto de interesses e perspectivas que, inevitavelmente, uma democracia não amadurecida gera entre os seus grupos.

De qualquer forma, visto em geral, o percurso prosseguido desde 1976, é congruente com os princípios de uma democracia liberal, mesmo se inscrita e praticada, pelo menos até 1982, sob uma Constituição democrático-socializante.

Os períodos 1976-1982 e 1982-1990, analisados na «vida real», contradisseram, mais o segundo do que o primeiro, os princípios de tal Constituição, evidenciando uma Sociedade Civil corporativista, oligárquico-pluralista e neoliberal, a qual se desenvolveu de uma forma descontrolada e não regulada, a partir de 1990.

Tal como previa o programa do Movimento das Forças Armadas, de Abril de 1974, Democracia devia ser conjugada com descentralização e com desenvolvimento.

A descentralização foi promovida na forma de descentralização territorial, logo em 1976, pela consagração das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. E na forma de descentralização social e funcional pela expansão de institutos públicos, dotados de autonomia. Trezentos terão sido criados, desde 1974, segundo Vital Moreira, fora municípios e freguesias

Se aos 376 institutos públicos acrescentarmos todo o conjunto de serviços da Administração Directa do Estado, originariamente desconcentrados, estaremos num país bastante descentralizado e desconcentrado mas pouco regulado.

Se a autonomia rima com diversidade, criatividade e inovação, ela não dispensa uma certa regulação, até para evitar o que ficou evidente nos últimos dois anos, no chamado Poder Local: o cruzamento de interesses, de influências e da corrupção.

O desenvolvimento tem sido mais difícil de realizar. Não só porque ele é o resultado da interacção de um conjunto vasto de variáveis mas também porque Portugal não tinha nem tem ainda a realização dessas variáveis. No entanto, os progressos têm sido evidentes e só abonam a favor da democracia. A pobreza tem diminuído, apesar de ainda haver 20% de pessoas em situação de pobreza.

Em termos de qualificações dos portugueses, os Quadros 10, 11 e 12 dão-nos a imagem do caminho que há ainda a percorrer, ou seja, 50% do trabalho estará por fazer.

Em termos de participação, ficou consagrada a participação em certas áreas da gestão e na execução mas o processo do desenvolvimento pessoal e social exige um cada vez maior incremento da autonomia e da acção organizacional e comunitária.

Quadro nº 10: Evolução das habilitações académicas dos portugueses, por idades, expressas em percentagem do total da população para cada grupo de idades (análise a partir dos resultados do Censos 2001)

Idades	População no grupo de idades	Sem Grau escolar	Com o 1º Ciclo	Com o 2º Ciclo	Com o 3º Ciclo	Com o Secundário	Com o Superior
11	0.113.700	17,13	79,4	3,47	-----	-----	-----
14	0.121.000	2,77	97,37	81,82	7,89	-----	-----
16	0.133.500	2,03	97,97	88,62	60,87	-----	-----
21	0.152.000	2,47	97,53	91,52	74,57	43,5	0,57
24	0.168.800	2,94	97,06	87,34	67,26	45	11,52
25-29	0.814.650	3,68	96,32	82,63	59,97	40,52	15,28
30-39	1.532.200	5,36	94,64	66	44,5	27,5	11
40-49	1.414.600	7,90	92,10	43	30	18	6,25
50-59	1.213.950	20	80	24	22,5	14,5	6
65-74	0.992.110	49	51	15,5	12	7,5	2,5

**Nota explicativa do quadro:** os níveis de realização inferiores englobam todos os restantes. Assim, a percentagem de alunos diplomados com o Secundário, foi obtida pela soma dos diplomados com o secundário e com o superior e assim sucessivamente. No caso dos grupos de idades agrupados em classes (a partir dos 25 anos), obteve-se a média de realização dos cinco anos (25-29) e dos 10 (restantes classes).

Quadro Nº 11: Formação da População Portuguesa, por NUTS I e II, expressa em graus de instrução não alcançados e percentagem relativamente ao total da população

(Resultados obtidos a partir do tratamento aos dados de INE, 2002, Vol. I: 3, Quadro 1.03)

NUT's	População Total	Sem 1º Ciclo	Sem 2º ciclo	Sem 3º ciclo	Sem Ensino Secund.	S/Ensino Superior
Portugal	10.356.117	11%	49,38	61,93	72,81	89,23
Continente	09.869.343	10,9%	49,195	61,665	72,501	89,069
Norte	03.687.293	09,9	51,57	66,755	77,475	88,78
Centro	02.348.397	14,0	53,558	65,892	76,379	90,751
Lisboa	02.661.850	06,2	40,0285	49,5185	60,856	83,648
Alentejo	00.776.585	20,2	55,972	67,20	77,43	92,157
Algarve	00.395.218	14,2	49,32	60,237	72,004	90,76
Madeira	00.245.011	15,3	52,988	66,2	77,83	92,29
Açores	00.241.763	10,0	53,477%	68,877	80,889	93,253

QUADRO Nº 12: Formação da População de algumas regiões, expressa em graus de instrução e percentagem de população para cada grau relativamente à população total

(Resultados obtidos a partir do tratamento aos dados de INE, 2002, Vol. I: 3, Quadro 1.03)

NUT`s	População Total	S/ grau Escolar	Com 1º ciclo	Com 2º ciclo	Com 3º ciclo	Com Secund .	Com Médio	Com Sup.
Grande Lisboa	01.892.891	11,17	27,31	09,51	10,96	21,68	1,28	18,05
Grande Porto	01.260.679	11,30	33,71	12,57	11,115	17,40	0,78	13,10
TMAD a)	00.445.112	18,14	40,98	12,249	09,38	10,96	0,427	07,81
Bragança b)	00.034.752	15,94	34,77	10,32	09,97	14,16	0,667	14,15
Mirandela b)	00.025.742	18,122	37,495	13,02	09,07	12,87	0,48	08,96
F.E.Cinta b)	00.004.184	24,33	45,07	11,16	08,67	06,45	0,289	03,94
Montalegre b)	00.012.762	25,74	39,307	11,636	12,19	08,47	0,17	04,99

a) Trás-os-Montes e Alto Douro

b) Concelho

**QUADRO 13: Formação da População Portuguesa, segundo as NUTS I e II, expressa em graus de instrução e percentagem de população para cada grau relativamente à população total**

(Resultados obtidos a partir do tratamento aos dados de INE, 2002, Vol. I: 3, Quadro 1.03)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
NUT`s	População Total	Taxa Analf.- 1991	Taxa Analf- 2001	S/ grau Escolar	Só com 1º ciclo	Com 1º e 2º ciclos	Com 1º, 2º e 3º ciclos	Com 1º+2º+3º+ Secundário	Com (9)+ Médio	Com (9)+ Superior	Analfabetos com mais de 10 anos
Portugal	10.356.117	11%	9%	14,25%	35,13%	12,55%	10,88%	15,65%	0,77%	10,75%	8,09%
Continente	09.869.343	10,9%	8,9%	14,18%	35,02%	12,46%	10,84%	15,78%	0,79%	10,93%	8,02%
Norte	03.687.293	09,9	08,3	13,96%	37,61%	15,19	10,72%	13,04%	0,59%	08,94%	7,39%
Centro	02.348.397	14,0	10,9	15,47%	38,10	12,34%	10,49%	13,80	0,57%	09,24%	9,86%
Lisboa	02.661.850	06,2	05,7	11,56%	28,47%	09,49%	11,34%	21,46%	1,33%	16,32%	5,16%
Alentejo	00.776.585	20,2	15,9	19,76	36,21%	11,23%	10,23%	14,23%	0,50%	7,84%	14,47%
Algarve	00.395.218	14,2	10,4	14,87%	34,45%	10,92%	11,77%	18,01%	0,75%	9,24	09,44%
Madeira	00.245.011	15,3	12,7	17,43	35,56%	13,22%	11,63%	13,99%	0,05%	7,70%	11,17%
Açores	00.241.763	10,0	09,4	14,11%	39,37%	15,40%	12,01%	11,85%	0,51%	6,74%	08,16%

## **CAPÍTULO VIII**

### **A PARTICIPAÇÃO DECRETADA PELO ESTADO AOS PROFESSORES: O GOVERNO DA ESCOLA**

#### **Síntese do Capítulo**

É nosso propósito, neste capítulo, reflectir sobre o estatuto organizacional da escola primária, a partir das competências atribuídas aos professores bem como do estatuto sócio-profissional dos mesmos, e analisar o modo do governo da escola, entre 1919 e 1995 e tentar daí retirar ilações quanto à distribuição do poder na escola. Terminaremos com uma reflexão sobre as formas da participação praticada.

#### **Sumário do capítulo**

1. A configuração organizacional da escola primária estatal
  - 1.1. O estatuto da Escola face ao conjunto da Administração da Educação Primária
  - 1.2. A escola primária, entre a burocracia mecânica e a burocracia profissional
    - 1.2.1. Os momentos mais marcantes na evolução da relação da Administração com os professores
    - 1.2.2. A organização do poder nas escolas
  - 1.3. As atribuições e competências dos professores: a fractura administrativo-burocrática e organizacional pedagógica
    - 1.3.1. O domínio administrativo-burocrático
    - 1.3.2. O domínio organizacional-pedagógico
    - 1.3.3. A escola primária actual, uma burocracia profissional próxima da «ad hoc», no domínio organizacional-pedagógico
  - 1.4. O estatuto sócio-profissional dos professores

## 1. A configuração organizacional da escola primária estatal

Nesta secção, vamos analisar o modelo organizacional da escola primária estatal portuguesa, também dita do 1º ciclo do ensino básico desde a Lei 5/1973<sup>709</sup>, vulgarmente conhecida como Lei de Bases do Sistema Educativo da «*Reforma Veiga Simão*»). Fá-lo-emos pela consideração do estatuto da escola face ao conjunto da Administração da Educação e do estatuto sócio-profissional atribuído aos professores. Vamos entender por escola não apenas o espaço onde ela se situa e respectivo edifício mas, sobretudo, as relações que nele se estabelecem, entre professores e entre professores e directores de escola.

### 1.1. O estatuto da escola face ao conjunto da Administração da Educação Primária

A Escola Primária estatal portuguesa foi sempre (desde 1911, no horizonte temporal do nosso estudo) um «serviço local do Estado» (João FORMOSINHO, 1989: 53-86), integrando-se na «Administração Periférica do Estado» (João CAUPERS, 1996).

Esta expressão «Serviço Local do Estado» significa, em primeiro lugar, que a Escola Primária é um serviço da Administração Directa do Estado. Em segundo lugar, pela Administração Periférica, que é um serviço disperso territorialmente, com base em clientelas e, obviamente, na natureza do serviço. Em terceiro lugar, que tanto pode fazer parte da Administração Directa Centralizada como da Administração Directa Desconcentrada. E a Escola Primária portuguesa, desde 1974, integra-se em ambas estas formas. Pela Administração do Currículo, na segunda. Pela administração burocrática, na primeira. Até 1974, o Estado tentou, sem o conseguir inteiramente, que ela se integrasse por inteiro na Administração Directa Centralizada.

Na I República (1911-1926), foi «um Serviço Local do Estado» através das Juntas Escolares, instaladas nas Câmaras Municipais, e dos Inspectores de «Concelho» Escolar.

<sup>709</sup>

Por Decreto, o primeiro parágrafo do preâmbulo ao Decreto-Lei nº 147/97, de 11/6. Pela Lei, a Escola Primária portuguesa deixou de ser o 1º ciclo do ensino básico porque este passou a ser constituído pela Educação Pré-Escolar. Mas é óbvio que isto só se passou no papel do Diário da República, cuja letra, em qualquer dos casos, tem uma função proactiva, chamando a atenção para a necessidade de universalizar a Educação Pré-Escolar mas conduzindo ao risco de a escolarizar. Isto também evidencia a justeza da expressão «escola primária», mesmo depois da «Reforma Veiga Simão».



No Estado Novo ou II República, foi-o através das Delegações Escolares concelhias ou de Zona Escolar e das Direcções de Distrito Escolar, criadas as primeiras em 1928 e as segundas em 1933.

Na III República ou República Democrática e Pluralista, foi-o do mesmo modo, até finais de 1984, altura em que os espaços físicos, os edifícios e parte da acção social escolar foram transferidos para as Câmaras Municipais <sup>710</sup>. De então para cá, e até 1998, esta situação manteve-se apesar da profusão legislativa, anunciando e enunciando novas competências para as Câmaras Municipais.

Nesta profusão é de realçar a substituição legal –mas não de facto - das Direcções Escolares pelos Centros de Área Educativa, a partir de finais 1993. E das Delegações Escolares pelos Agrupamentos de Associação de Escolas, em momentos variados, entre finais de 1998 e finais de 2003, conforme a dinâmica de constituição de Agrupamentos, em cada Município. Neste caso, a escola primária passou a ser um serviço local de outro serviço local – o Agrupamento.

Entretanto, desde 1990/91, decorreu a experiência das Escolas Básicas Integradas <sup>711</sup>, integrando, sob a mesma direcção, que não necessariamente no mesmo edifício, três (Pré-escolar e 1º e 2º ciclos do ensino básico) ou quatro (Pré-escolar mais os três ciclos do ensino básico) ciclos de escolaridade. Em alguns casos, portanto, terão desaparecido as Delegações Escolares, antes de 1998.

Este modelo organizativo teria uma alternativa, a partir de 1991/92, também em regime de experiência, em 5 instituições <sup>712</sup>, que, nos termos do Decreto-Lei 172/91, de 18/5, se constituíram em Áreas Escolares, agrupando escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, constituindo o que veio a designar-se nos termos do Decreto-Lei de 1998, Agrupamento Horizontal para o distinguir das associações dos restantes ciclos, apelidadas de Agrupamentos Verticais.

<sup>710</sup> De facto, em 1984, operou-se a primeira tentativa de juridificação da autonomia do «Poder Local», através do Decreto-Lei nº 77/84, de 8/3, delimitando as competências da Administração Central, Regional e Local, Decreto pelo qual se tentava ordenar a «anarquia» gerada pelo Decreto-Lei nº 701-A/76. Na mesma linha, o Decreto-Lei nº 100/84, de 30/3, condensaria as competências dos órgãos municipais, cujo regime de eleição também foi alterada pela Lei nº 1/2001. Só recentemente, pelas Leis 159/99 e 169/99, de 18/9, esta alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11/1, aqueles ordenamentos jurídicos foram alterados, com muita retórica e com muito poucos efeitos práticos.

Nesta linha, em finais de 1984, pelos Decretos-Lei nº 299/1984, de 5/9, e 399-A/1984, de 28/12, o Estado transferiu para as Autarquias Locais Municipais todo o património, e respectiva gestão, das escolas primárias e dos então jardins de infância e ainda toda a acção social escolar para os alunos do ensino básico, com excepção dos alunos com NEE(s).  
<sup>711</sup> (Desps. nºs 19/SERE/SEAM/90, de 15/5; 45/SEEBS/ SERE/92, de 16/10; 45 SEEBS/SERE/93, de 24/12)

<sup>712</sup> Estamos a seguir o Relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Administração das Escolas/Áreas Escolares, relatório de 1996.

De 1998 para cá, pelo Decreto-Lei 115-A/98, de 4/5, esses dois tipos de experiências foram transformados em instituições efectivas. Por este mesmo Decreto-Lei, complementado com o Decreto-Regulamentar nº 12/2000, de 12/6, as restantes escolas de educação de infância e do 1º ciclo do ensino básico, bem como as dos 2º e 3º ciclos do mesmo nível de ensino, deveriam agrupar-se autonomamente.

Porém, face à resistência, em muitos municípios, dos educadores de infância e dos professores em fazê-lo, e invocando as necessidades de resolver o problema de isolamento das escolas com menos de 10 alunos e de diminuir custos financeiros, o XV Governo Constitucional, através do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15/1, preparou as condições para, através do Depacho nº 13.313, de 2003, tornar compulsiva a constituição de agrupamentos verticais para funcionarem a partir do ano lectivo de 2003/2004, rompendo com a lógica dos Agrupamentos Horizontais, que só excepcionalmente foram mantidos <sup>713</sup>.

No entanto, há que sublinhar a diferença fundamental entre Escolas Básicas Integradas versus Áreas Escolares ou Agrupamentos. Naquelas, a lógica era o do funcionamento de todos os ciclos no mesmo edifício, ainda que, por razões várias, tal não tivesse acontecido. Nestes, a lógica é a da manutenção da dispersão territorial das escolas.

A Escola Primária tem sido assim, sempre, a área operacional, o local de produção e realização do trabalho educativo para os alunos, o último escalão da estrutura organizativa da Administração Educativa, o local onde, como nos diz Luís Leandro DINIS (1989), os alunos podem conhecer o Sistema Educativo, através dos professores. O local de concretização ou de substituição das políticas educativas e da organização administrativa da educação por outras – as dos principais «actores» escolares, os professores.

Como serviço, a Escola Primária é um serviço disperso territorialmente e a sua dimensão varia conforme a clientela que as comunidades ofereciam aos poderes decisores da construção dos edifícios. Há edifícios de vários tipos, de uma sala, duas salas, três salas, quatro salas, os mais abundantes no interior do país, e, depois, de mais salas, nas zonas urbanas maiores. No interior do país, o modelo mais abundante será o do Plano dos Centenários, aprovado em 1941 e reformulado em 1960. A partir de 1970, os modelos de edifícios variam de região

713

Para uma análise das lógicas políticas subjacentes à construção dos Agrupamentos, ver Licínio LIMA, *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada*, Revista Portuguesa de Educação, Vol 17, nº 2 (2004), pp.7-47; PIRES, Carlos (2003), *A Administração e Gestão da escola do 1º Ciclo*, Lisboa, Ministério da Educação, Departamento de Educação Básica; e Graça SIMÕES, (2004), *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas - a Teia das Lógicas da Acção*, Porto, Edições ASA

para região, e, por vezes, de Concelho para Concelho, na medida em que os mesmos edifícios passaram a ser construídos pelas Câmaras Municipais. Ainda há escolas em edifícios doados ao Estado por particulares e, por isso, não integrados em qualquer tipologia<sup>714</sup>

Até 1960, o princípio de construção foi sempre o de uma sala para dois grupos de alunos, um de manhã e outro de tarde. Tal princípio levou a que, em muitas zonas mais populosas, face à pressão social de frequência escolar, a partir dos anos 60, muitos edifícios funcionassem em regime triplo (três grupos de alunos por sala, ao longo do dia, em períodos de 4,5 horas cada), situação que, tanto quanto conseguimos averiguar, já não existe hoje mas existiu até meados dos anos 1990.

O funcionamento em regime duplo (dois grupos de alunos, por sala, ao longo do dia, em períodos de cinco horas cada) mantém-se, até, como veremos, por interesse, conveniência e pressão dos professores e também por ausência de refeitórios escolares e de outras instalações de bem-estar dos alunos.

Ainda no que respeita aos edifícios, uma boa parte deles não tinha quaisquer condições de funcionamento, ao nível de aquecimento, de higiene e limpeza, de alimentação e de apoio a crianças doentes. A escola era um local de passagem, onde, no entanto, se produzi(r)am (produzem) imensos afectos e imensos recalcamientos.

Nestes termos, as escolas primárias foram e são, para lá da última estrutura da Administração Educativa, um local de trabalho, onde, pelo menos em 40% delas, não trabalha(va)m mais que dois professores e, muitas vezes, um de manhã e outro de tarde. A esta dimensão de escola fisicamente isolada há que acrescentar pois a de professor física, psicológica e socio-profissionalmente isolado.

<sup>714</sup>

Não sendo objecto deste trabalho, o inventário e caracterização do parque escolar do ensino primário só parcialmente está feito porque carente de muitos dados. Tivemos imensas dificuldades na caracterização dos modelos de construção e data desta, relativamente às escolas do Concelho de Bragança, aquando dos trabalhos preparatórios da Carta Educativa. Pelo menos, pudemos socorrer-nos da caracterização geral dos modelos em BEJA, Filomena; Júlia SERRA; Estela MACHÁS e Isabel SALDANHA (1996). *Muitos anos de Escolas, Vols I e II*; e ainda de Departamento de Programação e Gestão Financeira (1994), *Organização dos Recursos das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*, 1991/1992, Vols. I e II, onde, pelo menos, são elencados (Vol. I: 6), os diferentes tipos de construção, pelo seu nome: Plano dos Centenários, com várias variantes; Raúl Lino; Adães Bermudes; Urbano, após 1972/73; Área Aberta P2 e P3; Rural, após 1972/1973; e Projecto Especial

## **1.2. A escola primária, entre a burocracia mecânica e a burocracia profissional**

O estatuto organizacional da escola primária resulta das atribuições e competências dos professores e dos modos como a relação entre eles e entre eles e os superiores hierárquicos na cadeia escalar seguinte da Administração foi organizada e percebida.

Nesta secção, vamos dar atenção apenas aos aspectos formalmente / legalmente estabelecidos

Mesmo no aspecto legal, a escola primária foi, até 1998, uma organização dual, cindida entre trabalho burocrático, mecânico e rotineiro e trabalho pedagógico, de natureza tecnológica flexível e, por isso, burocrático-profissional.

No entanto, na década de 30, o Estado Novo, sobretudo através do Ministro Gustavo Cordeiro Ramos, tentou padronizar comportamentos pedagógicos, por meio de «*instruções de serviço*». Não tendo conseguido o êxito pretendido, o Estado Novo, através de Carneiro Pacheco, optou por condicionar os instrumentos de trabalho dos professores, os resultados escolares e o seu comportamento social: delimitação de manuais escolares, de horário escolar, de possíveis conteúdos dos exames e incentivo aos professores para, com a sua instrução, serem os melhores ajudantes dos Presidentes de Junta de Freguesia e do Pároco.

Foi um processo que se aproximou das características de uma burocracia mecânica. Porém, no horizonte temporal de 1911 a 1998, foi limitado ao período 1933 – 1974 e, no subperíodo 1961- 1974, já foi concedida (pelo menos expressa em documentos legais e de orientação) mais liberdade pedagógica aos professores. Até porque os programas de formação de professores nas Escolas de Formação para o Magistério Primário foram alterados em conformidade, em 1961.

### **1.2.1. Os momentos mais marcantes na evolução da relação da Administração com os professores**

Na I República, as estruturas de supervisão dos professores eram os Inspectores de Círculo Escolar, órgãos com diferentes funções: concepção intermédia a nível pedagógico, coordenação e orientação pedagógica dos

professores, coordenação e integração das componentes administrativa e pedagógica nos níveis concelhio e local e controlo tanto das Juntas Escolares como dos Professores, nas Escolas.

A nível concelhio, os professores eram administrados pelas Juntas Escolares, nas Câmaras Municipais, que não constituíam um nível de concepção intermédia mas tão só de execução. Tal resulta do facto de quer a criação de escolas quer os orçamentos tierem de ser homologados pela DGEPN e os concursos pela Inspeção de Círculo Escolar. No entanto, as Juntas Escolares tinham um grande poder sobre os professores pois delas dependiam os vencimentos e o controlo da assiduidade destes <sup>715</sup>.

As escolas eram governadas por dois órgãos: o Director da Escola, nomeado pelo Governo, sob proposta do Inspector de Círculo Escolar e o Conselho Escolar, constituído por todos os professores efectivos na Escola.

O Director da Escola era o órgão de administração desta, subordinado ao Inspector de Círculo Escolar, assumindo ao mesmo tempo uma função de coordenação dos professores na Escola e uma função de controlo do cumprimento normativo. Além disso, era o elo de ligação entre a Escola e os primeiros responsáveis pela educação dos filhos, os pais. Assim, ele veiculava uma autoridade de linha que recebia do Inspector de Círculo Escolar não sendo por isso, subordinado ao Conselho Escolar a não ser em matéria técnico-pedagógica, da competência deste, matéria que conferia ao Conselho carácter deliberativo e que conferia à escola capacidade de concepção técnico-pedagógica

<sup>716</sup>.

Neste aspecto, este modelo de administração exigia um professor bem preparado científica, pedagógica e socialmente, a que Nóvoa (1987:52-56) chamou "*profissional*".

O período de transição entre a I República e o Estado Novo (1926 a 1932) e, sobretudo o período que decorre entre finais de 1928 e 1932 é um período de construção do modelo estrutural-funcional que viria a dar origem à Reforma de

---

<sup>715</sup>) Não deixam de ser curiosas as afirmações contidas no Dec. 16024, de 13/10/28 acerca do estatuto administrativo das Juntas Escolares: "(...) recorreu-se à descentralização do Ensino, passando para as Câmaras Municipais os Serviços Administrativos pela criação das Juntas Escolares (...)", (Introdução ao Dec. 16024, ¶ 12, p.2080).

<sup>716</sup>) A este respeito eram as seguintes as atribuições do Conselho Escolar:  
 "Resolver sobre a forma de execução dos programas de ensino; apreciar e aplicar os melhores métodos e processos de ensino; tratar da organização e administração da Biblioteca, do Museu Escolar, das Caixas e Cantinas Escolares; organizar a distribuição dos exercícios em cada classe; elaborar os regulamentos internos necessários para a boa ordem e disciplina da Escola e a submeter ao Inspector de Círculo Escolar; organizar as excursões, passeios pedagógicos e colónias de férias; propor ao Inspector alteração nos horários; escolher os manuais escolares, de entre os aprovados". (Ver Art. 116 do Dec. 6137, de 29/9/19).

1933, cuja estrutura dominou até 1994 <sup>717</sup>. Daqui emerge a nota de que a Reforma de 1933 nada altera de essencial quanto ao modelo estrutural construído entre 1928 e 1932, alterando sim, e profundamente, o modelo técnico-pedagógico ao nível da Escola <sup>718</sup>.

Assim, pensamos ser importante dedicar algumas palavras à análise desta construção, cujas linhas de força são as seguintes:

- a) reforço das funções de Inspeção criando vários níveis de exercício do controlo com funções específicas adequadas a cada nível <sup>719</sup> (1926);
- b) passagem da compartimentalização da orientação e controlo através de 87 Directores de Círculo Escolar <sup>720</sup> para a integração dessa orientação e desse controlo, a nível distrital, em 18 regiões escolares, subordinando toda a acção do controlo a 18 Inspectores Chefes, construindo assim uma maior unidade de mando que também passou pela extinção do cargo de Inspector Geral do Ensino Primário e Normal, concentrando as suas funções no Director Geral do mesmo Ensino <sup>721</sup>;
- c) passagem de um provimento das funções de chefia e Inspeção através da via meritocrática para um provimento de cooptação dos dirigentes <sup>722</sup>;

---

<sup>717</sup>) No seu núcleo central, isto é, no que respeita às Direcções Escolares e Delegações Escolares, ela perdeu até à generalização dos Agrupamentos de Escolas, portanto, no mínimo, até finais de 1998, apesar da transformação das Direcções Escolares em Centros de Área Educativa, por lei em 1994 (Decreto-Lei 141/93 e Portaria 79-B/94. De facto, em boa parte do país, os Centros de Área Educativa eram, em quase tudo, Direcções Escolares. Sobre a continuidade da Reforma de 1933 em relação à de 1928, leia-se no preâmbulo ao Dec. 22369, de 29/3/1933: "(...) as providências agora decretadas não são mais que aperfeiçoamento e consolidação dos princípios fundamentais em que assentou a Reforma de 1928, consagrados pela experiência de quatro anos".

<sup>718</sup>) Idem: ibidem

<sup>719</sup>) Logo em 1926 (Dec. 12706, de 20/11) são criados dois órgãos de coordenação e tutela dos Inspectores de Círculo. São eles, oito Inspectores directamente dependentes do Director Geral e um Conselho de Inspeção que viria a ser extinto em 1930 (Dec. 18347, de 17/5) e substituído por um Conselho Disciplinar do Magistério (Dec. 18934, de 17/10/1930). Mas o momento de maior hierarquização é constituído pelo Dec. 16024 de 13/10/1928 que institui o cargo de Inspector Geral acima do Conselho de Inspeção que agora passa a chamar-se Conselho Central de Inspeção para o distinguir do Conselho de Inspectores Chefes, órgão de decisão e coordenação entre regiões escolares e do Conselho de Inspeção Regional ao nível de cada região escolar.

<sup>720</sup>) Decretos 12706 de 20/11/1926 e 12854 de 17/12/1926.

<sup>721</sup>) Esta descompartimentalização verificou-se em vários momentos dos quais os mais significativos são constituídos pelo Dec. 16024 de 13/10/1928, ao extinguir as Inspeções de Círculo Escolar e criar 18 Inspeções de Região Escolar; pelo Dec. 17926, de 8/2/1930, ao extinguir o cargo de Inspector Geral do Ensino Primário e concentrar as suas funções no DGEPN: "nenhuma vantagem se verifica da duplicação dos cargos de Director Geral e Inspector Geral, porventura geradora de conflitos de atribuições com que a boa ordem dos serviços só se prejudica" (preâmbulo ao Dec. 17926, de 8/2/1930).

<sup>722</sup>) Com efeito, só a partir de 1930 é que dirigentes dos diferentes órgãos e Inspectores passam a ser nomeados e demitidos, livremente, pelo Ministro ou pelo DGEPN, conforme o nível escolar.

- d) instabilidade da nomenclatura de alguns dirigentes e de algumas estruturas <sup>723</sup>;
- e) compromisso com algumas "Instituições" republicanas <sup>724</sup>;
- f) estruturação Fayoleana da administração;
- g) redução da representação da sociedade civil a órgãos consultivos e deliberativos centrais <sup>725</sup>.

A conclusão que daqui se extrai é a de que, neste espaço de tempo, entre 1926 e 1932, a história da Administração do Ensino Primário é a história da Inspeção do Ensino Primário, para a melhoria da qual é necessário

«(...) adicionar uma fiscalização superior (...) actuando sob a Direcção dum organismo responsável pela boa marcha do Ensino.» <sup>726</sup>,

porque

«Os Inspectores, votados a um isolamento que lhes não permite uma fácil troca de ideias e impressões com indivíduos da sua categoria mental e de classes dirigentes ou educadoras, encontram-se sujeitos às influências de um meio de pouca cultura espiritual e em que o prestígio de independência de muitos deles se encontra diminuído (...).» <sup>727</sup>.

Por isso, esta história coincide com o reforço dos poderes dos Inspectores Chefes das Regiões Escolares <sup>728</sup>, e dos do Director Geral do EPN quer pela concentração neste das funções do Inspector Geral do Ensino Primário <sup>729</sup>, quer pelo reforço dos poderes (sobretudo da capacidade de controlo) que a reorganização do MIP, de 1929, lhe conferem <sup>730</sup>.

<sup>723</sup>) Em 1926, (Dec. 12706) os Inspectores de Círculo passam a Directores de Círculo e são criados os oito Inspectores Centrais. Também em 1926 (Dec. 12854, de 17/12), os Inspectores Centrais passam a chamar-se Inspectores Chefes e os Directores de Círculo voltam a chamar-se Inspectores de Círculo. Em 1928, os Inspectores das regiões escolares passam a chamar-se Inspectores Chefes e os Directores de Círculo Inspectores (Dec. 16024).

<sup>724</sup>) É importante referir aqui que este compromisso envolvia uma dimensão de Democracia Representativa. Com efeito, o Dec. 16024, de 28, mantendo os Círculos Escolares e as Juntas Escolares, ainda que alteradas na sua composição, mantinha a eleição de um professor do Concelho Administrativo para seu membro e secretário. Por outro lado, até 1933, mantiveram-se os Conselhos Escolares nas Escolas. E, a um nível de consulta central, os Professores estavam representados no Conselho Superior de Instrução Pública, ainda que essa representação fosse limitada aos Professores do Concelho de Lisboa (ver Decs. 18104, de 19/3/1930 e 18664, de 24/7/1930).

<sup>725</sup>) Caso da Comissão de Educação Popular (criada aquando da reorganização dos serviços do MIP, em 1929 (Dec. 16481, de 8/2)) e do Conselho Superior de Instrução Pública. Mas este processo verificou-se também ao nível da organização da Inspeção, em que as relações entre os Inspectores e o Inspector Geral eram mediatizadas pelos órgãos já referidos.

<sup>726</sup>) Dec. 12706 de 20/11/1926.

<sup>727</sup>) Dec. 16024, de 13/10/1928.

<sup>728</sup>) Tal reforço, para além das competências atribuídas pelo Dec. 16024 é operado ainda em 1929 (Dec. 16361, de 14/1) e em 1930 (Dec. 18380, de 23/5). Por este último, já podem desdobrar as escolas, colocar professores interinos e deslocar professores dentro da região escolar.

<sup>729</sup>) Dec. 17926, de 8/2/1930.

<sup>730</sup>) Dec. 16481, de 8/2 e 16836 de 13/5, ambos de 1929.

Uma análise organizacional ao Dec. 16024 justifica-se como organizador-charneira da Administração do Ensino Primário, neste período, e à organização estrutural da DGEPN.

Na sequência das linhas de força expressas na introdução a este ponto, é igualmente importante referir o conflito entre burocracia e cooptação ideológica. Com efeito, a organização funcional dos diferentes departamentos assenta no conceito «weberiano» de independência face aos administrados e superiores hierárquicos:

«Reconhece-se que (...) os Inspectores ficam, dessa forma, em situação de maior independência e o professorado Primário cercado de mais garantias, sendo os seus serviços apreciados com mais justiça e imparcialidade.»<sup>731</sup>

Mas como garantir essa independência se, em 1930, Inspectores Chefes, Inspectores e Directores de Escola eram já todos nomeados pelos níveis superiores na cadeia escalar? De resto, o indicador essencial de que a isenção burocrática não era um elemento bastante dá-o o Dec. 16481, de 8/2/1929, ao prescrever o fim da longa permanência na carreira administrativa dos Serviços Centrais do MIP, colocando aí os funcionários por contrato anual renovável:

«(...) a experiência tem demonstrado que um modo de provimento definitivo nestes cargos é menos adequado a estimular e garantir o zêlo, a diligência, a pontualidade, o espírito de ordem e disciplina (...) adopta-se o regime de provimento por contratos anuais (...) na medida das provas de idoneidade e competência (...).»<sup>732</sup>

Um outro exemplo deste conflito é o conceito de funcionário superior do MIP:

"(...) ao mesmo tempo que burocratas disciplinados e disciplinadores, mestres educadores e apóstolos que pela sua especial preparação e pela sua iniciativa bem orientada promovam e realizem, com acção perseverante, e como quem exerce o sacerdócio, o alargamento e levantamento da cultura nacional"<sup>733</sup>.

Também dissemos que a estruturação dos departamentos administrativos foi essencialmente fayoleana. Com efeito, a criação de unidades estruturais (departamentos) quer ao nível central quer ao nível da disseminação da educação e dos seus serviços de apoio, realiza-se na base dos princípios de especialização horizontal (serviços centrais) e da extensão da capacidade de informação e controlo nos serviços territorialmente desconcentrados (Inspecções Escolares e Directores de Escolas).

---

<sup>731</sup>) Preâmbulo do Dec. 16024, de 1928.

<sup>732</sup>) Preâmbulo ao Dec 16481, de 8/2/1929.

<sup>733</sup>) Idem, preâmbulo.



As medidas tomadas entre 1928 e 1932 mantiveram alguns processos de contacto e de participação dos professores na administração. Foi o caso da manutenção dos Conselhos Escolares nas Escolas, das Juntas escolares e da presença de um professor eleito na Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública. Além disso, a estrutura organizacional da DG Ensino Primário, compartimentalizada entre Repartição Pedagógica e Repartição Administrativa permitia, pelo menos, o conflito entre organização pedagógica e organização burocrática.

Ora, a primeira consequência organizacional da Reforma de 1933 <sup>734</sup> foi a subordinação da organização pedagógica à administrativa, tanto pela extinção da Repartição Pedagógica e das suas Secções <sup>735</sup>, a nível Central, como pelo assoberbamento de trabalho administrativo dos Inspectores Orientadores, também Directores de Distrito Escolar, mais tarde (1956) chamados Directores Escolares, tal como as estruturas se passaram a chamar Direcções Escolares <sup>736</sup>.

Depois, extinguindo os Conselhos Escolares e os Conselhos Administrativos das Escolas do Ensino Primário (Al. c) do artº 194 do Dec. 22369, de 1933), e concentrando no Director da Escola e/ou Regente Escolar todas as funções administrativas possíveis na Escola, esta Reforma dava um passo decisivo para o isolamento dos professores, tanto mais que também eram extintas as Juntas Escolares, nas Câmaras Municipais. Restava a representação dos professores na Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública. Também ela foi retirada quando este órgão foi extinto e substituído pela Junta Nacional de Educação <sup>737</sup>, em 1936.

Na função inspectiva e disciplinar <sup>738</sup>, a competência dos Inspectores de Distrito e seus subordinados situava-se ao nível da execução e da informação aos

---

<sup>734</sup>) Esta Reforma é identificada com o Decreto 22369, de 30/3/33. No entanto, como veremos no decorrer do texto, outros documentos legislativos estão relacionados com ela.

<sup>735</sup>) A história da estrutura da agora Direcção Geral do Ensino Primário é algo trágico-cómico em termos administrativos. Com efeito, se pelo Dec. 22369, de 1933, a DG ficou apenas com uma Repartição e 3 Secções, o D.L. 26115, de 23/11/35, reduzia-a a uma Repartição. Depois, em 1936, o D.L. 27279, de 24/11/36 extinguiu a Repartição e criou dois Adjuntos do Director Geral, um para os assuntos administrativos e outro para os assuntos pedagógicos e disciplinares. Em 1942, (Dec. 32 241, de 5/9), estes adjuntos passariam a Chefes de Secção para, em 1952 (Dec. 38968, de 27/10), passaram a existir na DGEP três Secções com os respectivos Chefes. Finalmente, em 1956 (D.L. 40762, de 7/9), Leite Pinto voltou a criar duas Repartições na DGEP, uma para os assuntos administrativos e outra para os assuntos pedagógicos.

<sup>736</sup>) Vale a pena referir a ausência de estudos sobre as Direcções Escolares e, por isso, o trabalho do ex-Director Escolar Dionísio CEBOLA, 1997, *Direcções Escolares- Subsídios para a sua História*, Portalegre, Edição do próprio, afigura-se-nos precioso.

<sup>737</sup>) Dec. 26611, de 19/5/36

<sup>738</sup>) Eram estruturas de Inspeção e Disciplina o Director Geral, os Inspectores Principais, os Inspectores de Distrito Escolar, os seus Delegados nos Concelhos, os Directores das Zonas Escolares e os Directores das Escolas.

superiores hierárquicos <sup>739</sup>. Da análise realizada verifica-se que as únicas funções de planeamento e organização, são atribuições dos Inspectores de Distrito Escolar. Mas, dado que essas competências respeitam à capacidade de aplicar penas disciplinares, de colocar professores auxiliares e de justificar faltas, encontramos aqui a razão para o "terrível poder" e autoridade, representados pelos professores nos Inspectores/Directores de Distrito Escolar.

Genericamente, a reforma de 1933 transformou os Inspectores/Directores de Distrito Escolar em órgãos de nível técnico, ao contrário da de 1928 que os manteve no nível intermédio. E isto apesar de o seu nível territorial ser o Distrital. Consequentemente, os restantes órgãos são do nível técnico, cumprindo funções de execução e controlo, e realizando, por isso, o princípio da especialização vertical

"à custa de um aumento do número de níveis hierárquicos (...) (e) refere-se ao crescimento da cadeia de comando" <sup>740</sup>.

Com estes processos burocráticos, podia-se combater o "anarquismo" da administração Republicana, nomeadamente

"a falta de orientação superior e de fiscalização que não permitia dar uniformidade à actividade escolar. Cada Escola regia-se consoante a orientação que o professor lhe queria ou sabia dar" <sup>741</sup>.

O movimento democrático-participativo que envolveu a sociedade portuguesa na sequência do "25 de Abril" de 1974 "contagiu" a Educação Primária e os professores viram serem-lhes reconhecidos direitos de cidadania democrática por um acto de vontade política paternalista:

"No momento político presente, torna-se urgente o começo da vivência democrática no ensino primário.

(...)

Pretende-se assim que o teor do presente despacho contribua para uma séria aprendizagem democrática e valha como base de experiências para a futura regulamentação da gestão das escolas e demais instituições do ensino primário" <sup>742</sup>.

A experiência democrática dar-se-ia a três níveis:

---

<sup>739</sup>) Porém, os Inspectores de Distrito escolar tinham competência para aplicar as penas de repreensão escrita e multa até 15 dias de vencimento (ver artº 13º, nº 26, parágrafo 2º do Dec. 22369).

<sup>740</sup>) CHIAVENATO, Idalberto, (1987). *Teoria Geral da Administração*, Vol. I:351. MacGraw-Hill. S.Paulo.

<sup>741</sup>) PORTUGAL, Presidência do Conselho (1954). *Vinte e Cinco Anos de Administração Pública*. Imprensa Nacional. Lisboa. P. 91.

<sup>742</sup> Desp.SEAE-68/74,DR nº 277, de 28/11/74,pp.7630-7632.

1. ao nível local, através do regresso ao paradigma da I República, pela transformação do Conselho Escolar em órgão de direcção da Escola, conciliado com o paradigma do Estado Novo pela transformação do Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção em órgão de gestão e controlo;
2. Ao nível concelhio pela participação representativa dos professores nas Comissões de Gestão Concelhia;
3. ao nível distrital pela participação bi-representativa <sup>743</sup> dos professores no Conselho Coordenador.

Não nos é possível imaginar que outras "instituições do Ensino Primário" estavam na intenção do Secretário de Estado José Manuel Prostes da Fonseca como alvos de democratização futura. Porque a estratégia de democratização adoptada foi claramente contrária à democratização pela prevalência da burocracia sobre a pedagogia.

Servindo-nos da expressão usada por Boaventura de Sousa SANTOS (1990), a gestão do ensino primário sofreu um "enxerto" e transformou-se num bom exemplar do que o autor designou de "Estado Dual". Com efeito, o Despacho referido cria, "por Decreto", órgãos de participação pedagógica dos professores ao nível das Direcções de Distrito Escolar, das Direcções de Zona Escolar, das Delegações Escolares e das escolas mas mantém, para os Directores de Distrito Escolar, para os Directores de Zona e para os Delegados Escolares as mesmas funções administrativas que lhes vinham sendo acometidas desde 1936 <sup>744</sup>. Por outro lado, ficavam agora exclusivamente com as administrativas:

«2.2. - Cada Comissão Concelhia ou de Zona será constituída por uma secção administrativa e uma secção pedagógica. A secção administrativa, formada pelo Delegado Escolar e/ou Secretário de Zona e respectivos adjuntos, exercerá as funções de tipo administrativo que a estes presentemente cabem.»

3.1.-Os Directores dos Distritos Escolares e respectivos adjuntos passam a exercer, de entre as funções que actualmente lhes competem, apenas as de natureza administrativa» <sup>745</sup>.

<sup>743</sup> É que, enquanto nas comissões concelhias os professores elegiam directamente os seus representantes, no Conselho Coordenador, eram estes representantes que elegiam os representantes dos professores.

<sup>744</sup> O aumento das clientelas junto das DDE's fez com que o seu pessoal administrativo fosse várias vezes aumentado (D.L. 40964, de 31/12/56; D.L. 45249, de 16/9/63; D.L. 47091, de 12/7/66 e D.L. 370/79, de 6/9). Entretanto, junto das mesmas clientelas, os DDE's viram reforçado o seu poder: com efeito, pelo D.L. 46037, de 16/11/64, passaram a processar os vencimentos dos professores e, a partir de 1971 (D.L. 464/71, de 6/11) passaram a proceder às colocações dos professores e regentes agregados e dos professores ao abrigo da preferência conjugal.

<sup>745</sup> Desp. SEAE-68/74, DR, II Série, de 28/11/74, pp. 7630-7632.

Nestes termos, os órgãos e as estruturas que, até então, faziam a integração e o controlo das duas valências (burocrática e pedagógica) só não se fecharam na sua "*couraça burocrática*" (LIMA, 1992) porque, com excepção dos Directores de Distrito Escolar, todos eram eleitos. Verifica-se ainda a realização da filosofia do Dec.-Lei 221/74, ao permitir-se no ponto 2.12. do Desp. 68/74:

"Os docentes de cada Concelho ou Zona Escolar reunirão em plenário para discutir assuntos de interesse comum, quando, pelo menos, um quarto de entre eles o requeira ou qualquer dos órgãos directivos previstos em 2.1. o julgue necessário".

Aquilo que ficou designado como a "*Gestão Democrática*" do ensino primário foi consagrado em dois despachos: um experimental (o já referido 68/74) e outro «definitivo» até que a «reconstituição do Estado» o permitiu (Novembro de 1977). Este último foi o Despacho 40/75, de 8/11, que, a partir da avaliação da experiência desenvolvida pelo primeiro, redefiniu o funcionamento de alguns dos órgãos previstos no Despacho de 1974.

Sintetizamos, rapidamente as alterações:

- a. o aumento de competências tanto do Director de Escola como do Conselho Escolar;
- b. a institucionalização das reuniões de professores: o Conselho Escolar passou a reunir, quinzenalmente, aos Sábados de manhã e, nas manhãs dos outros dois Sábados do mês, os professores reunir-se-iam nas sedes de concelho ou de zona para formação pedagógica, sob a orientação dos respectivos coordenadores pedagógicos;
- c. em consequência do acabado de referir, dá-se uma maior burocratização do funcionamento da democracia pois deixaram de ser possíveis os plenários para discussão "ad hoc" dos problemas pedagógicos. Assim, da democracia directa passou-se para a indirecta e representativa;
- d. limita-se a prática da democracia directa aos Conselhos Escolares e concede-se o "calor" do relacionamento humano entre os professores de escolas isoladas pela obrigatoriedade de agregação destas escolas, em Conselho Escolar, desde que tenham menos de três professores;
- e. a maior desintegração operada entre funções administrativas e pedagógicas ao compartimentalizar as três áreas funcionais mais relevantes (burocráticas, pedagógicas e de ASE) em três pessoas distintas, respectivamente, Delegado Escolar ou Secretário de Zona, Coordenador Pedagógico e Coordenador da ASE), apesar de a esta desintegração corresponder uma melhor definição funcional horizontal;
- g. uma exaustiva definição de competências dos Delegados Escolares e Secretários de Zona, Coordenadores Pedagógicos e CASE's. Os primeiros passaram das vinte e duas competências definidas em 1933 para 48 competências, em Concelhos ou Zonas Escolares com mais de 10 professores, enquanto nos concelhos com menos de 10 professores as

competências dos delegados escolares subiam para 76 por acumulação das funções de Coordenador Pedagógico e da ASE, fazendo assim a integração das três funções;

- h. a transformação do Conselho Coordenador em órgão institucional de diálogo entre os professores, as Delegações ou zonas Escolares, as Direcções Escolares e os órgãos de administração central da educação intervenientes no mesmo Conselho (Direcção Geral do Ensino Básico e Instituto da Acção Social Escolar).

A primeira observação a fazer é a de que a reforma de 1974 alterou em muito pouco as competências administrativo-burocráticas de 1933, ajustadas em 1953 e 1956, tanto as dos Delegados Escolares e Secretários de Zona como as dos Directores de Distrito Escolar <sup>746</sup>.

As competências administrativas da secção administrativa das comissões concelhias seriam então redefinidas pela reforma de 1975. Nesta redefinição estabelecem-se as áreas funcionais dos DLE's e DZE's em função da departamentalização horizontal dos Serviços Centrais do MEIC <sup>747</sup>. Mantêm-se as funções dos DDE's, a não ser as que relevam do Conselho Coordenador. No caso que pretendemos analisar e diferenciar (as funções dos DLE's e DZE's) tais funções são estabelecidas em relação a quatro departamentos da Administração Central: Direcção Geral de Pessoal, Direcção Geral do Ensino Básico, Inspeção Geral do Ensino Particular e Direcção Geral do Equipamento Escolar.

---

<sup>746</sup>) Consequência da reorganização da Assistência Escolar (Port. 13949, de 28-4-52, D.L.s 38968 e 38969, de 27-10-52 e Port.s 14269 e 14 270 de 23-2-53) e da reorganização das DDE's e DLE's, em 1956 (D.L.40964, de 31-12-56).

<sup>747</sup>) A instabilidade política e governativa bem como as diferentes políticas educativas reflectem-se tanto no nome do Ministério como no das Secretarias de Estado, como ainda na quantidade das Secretarias de Estado. Assim, enquanto nos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Governos Provisórios o nome do Ministério foi de Educação e Cultura, os 6º Provisório (19-9-75 a 22-7-76) e 1º Constitucional (23-7-76 a 22-1-78) chamaram-no da Educação e Investigação Científica para os 2º (23-1-78 a 27-8-78) e 3º (28-8-78 a 21-11-78) lhe voltarem a chamar da Educação e Cultura. Depois, o 4º Constitucional (22-11-78 a 31-7-79) voltou a chamar-lhe da Educação e Investigação Científica. O 5º Constitucional, de Lurdes Pintassilgo, (1-8-79 a 2-1-80) chamou-lhe da Educação, tendo criado um Ministério da Cultura e Ciência. Já o 6º Constitucional, de Sá Carneiro, (3-1-80 a 8-1-81) e o 7º, de Pinto Balsemão, (9-1-81 a 3-9-81) chamaram-no de Ministério da Educação e Ciência, passando a Cultura a Secretaria de Estado. O mesmo Pinto Balsemão e o seu segundo Governo, o 8º Constitucional (4-9-81 a 8-6-83), chamou-lhe Ministério da Educação e Universidades mas Mário Soares e José Augusto Seabra (9º Constitucional - 9-6-83 a 5-11-85) chamaram-lhe Ministério da Educação. Mas Seabra não sobreviveria até ao fim do Governo, sendo substituído por João de Deus Pinheiro em 15-2-85. Finalmente, Cavaco Silva e João de Deus Pinheiro (10º Governo Constitucional - 6/11/ 1985 a Outubro de 1987) chamaram-lhe Ministério da Educação e Cultura, integrando a Secretaria de Estado da Cultura que, depois de mudanças várias, regressou à casa-mãe. A sua história também merece ser contada em breves palavras: passando a Ministério da Cultura e Investigação Científica com o 8º Governo constitucional, tirando a investigação às Universidades, manteve tal investigação durante o 9º Governo Constitucional em que passou a chamar-se da Cultura e Coordenação Científica para, como já dissemos antes, passar a Secretaria de Estado da Cultura com o 10º Governo constitucional.

A análise revela que prevalecem as funções executivas-normativas e as de controlo. Isto quer significar um grande esvaziamento organizacional das Secções Administrativas das Comissões Concelhias. Comparando os resultados desta análise com os da de 1933, verificamos que há um aumento significativo das funções executivas-normativas, uma diminuição relativa das funções de execução flexível, uma diminuição muito significativa das funções de controlo e uma pequena aquisição de funções de concepção ao nível da execução.

Dir-se-á que os Delegados Escolares ficaram mais dependentes da Administração Central e menos "superintendentes" dos professores. Algo compatível com um cargo atribuído por eleição? Pelo menos numa Administração que precisava de uma "almofada" amortecedora das pressões dos professores. E uma Inspeção que se dilui nos Coordenadores Pedagógicos enquanto "os ventos da normalização" não "puseram tudo no seu lugar".

Parece-nos importante referir que as funções organizacionais de concepção e organização atribuídas aos DLE's e DZE's se situam no âmbito da Direcção Geral do Equipamento Escolar, exigindo, por isso, um perfeito conhecimento das realidades locais. Elas dizem não só respeito ao estudo da construção e reparação dos edifícios, como do mobiliário, como de alteração da rede escolar, à proposição para adquirir ou arrendar novas instalações, à vigilância do estado e conservação das existentes e à sua cedência para outras actividades da comunidade, nos termos da lei. Por outro lado, envolvem um relacionamento sistemático com as autarquias locais. Porém, não deixa de ser elucidativo que só em uma dessas competências os Delegados Escolares tenham acesso directo à Direcção Geral. O canal de comunicação das outras é a DDE.

A área de informação consiste, em todas as valências, na comunicação de todos os elementos disponíveis e na resposta a inquéritos e estatísticas.

No subperíodo em estudo (1974-1977), registaram-se alterações significativas nas estruturas centrais do Ministério da Educação e criaram-se as primeiras estruturas desconcentradas regionalmente (os Coordenadores Regionais de Acção Social Escolar <sup>748</sup> e, em intenção, as Delegações Regionais da D.G. Extensão Educativa <sup>749</sup>, estas ao abrigo de um Decreto-Lei que previa a criação de Serviços Regionais para todas as estruturas da Administração central do MEIC <sup>750</sup>

---

<sup>748</sup>) Criados pelo D.L.6-77, de 5-1.

<sup>749</sup>) A D.G. Extensão Educativa é criada no limite do período temporal deste Subperíodo (15-11-77) e no mesmo dia em que finda a participação dos professores nas Comissões Concelhias. O D.L. que a cria é o 478-77, de 15-11. No entanto, as Delegações Regionais desta estrutura da Administração central só seriam efectivamente criadas quando foi criada a D. G. Educação de Adultos (D.L. 534-79, de 31-12).

<sup>750</sup>) D.L. 137-77, de 6-4. "desconcentrar para descentralizar" é o princípio deste D.L. que, confundindo os conceitos, diz no artº 2º que "os serviços regionais do MEIC representam, na respectiva área, os serviços centrais"

Ao nível do processo de ensino, e no que repeita à igualização dos alunos no acesso aos benefícios da educação, é de realçar a criação das Equipas de Ensino Especial, no âmbito da Divisão do Ensino Especial, logo a partir de 1974 <sup>751</sup>. Estas Equipas tiveram, até 1988, uma configuração Distrital, com núcleos Concelhios para, a partir deste ano, se desmembrarem em Equipas concelhias. Cada uma destas Equipas começou por três áreas de especialização, até 1980: Visuais, Auditivos e Motores. A partir de 1980, as Equipas passam também a integrar uma outra valência: as dificuldades de aprendizagem, a partir de um Projecto, inicialmente paralelo às Equipas e que se chamou "Projecto SADA" (Projecto de Serviços de Apoio às Dificuldades de Aprendizagem), da DGEB, e que se começou a desenvolver no ano lectivo de 1979-80.

O papel das Equipas de Ensino Especial foi o de "integração familiar, social e escolar das crianças deficientes" e, no que respeita ao apoio escolar às crianças com NEE's, ele assumiu diversas formas, nomeadamente:

- «- apoio itinerante ou domiciliário na Escola
- Sala de apoio
- núcleo de apoio
- utilização de ateliers
- utilização de actividades de tempos livres
- trabalho com a professora da classe dentro da sala de aula»

A pluralidade de estruturas da Administração Central com relações hierárquicas e funcionais com o Ensino Primário conduziu à fragmentação da Administração, fazendo reemergir as DDE's como órgãos de integração das diferentes áreas da Administração Central.

A partir de 15/11/77, os professores voltaram a ser excluídos das estruturas distritais e concelhias de administração do ensino primário.

De uma só assentada <sup>752</sup>, Almerindo Marques e Romero de Magalhães <sup>753</sup> mandaram regressar os professores às escolas e às salas de aula. As razões estão outra vez no "descentralizador" Decreto-Lei do 1º Governo constitucional (D. L. nº 137/77, de 6-4),

"cujos princípios importa, contudo, experimentar, mediante a sua aplicação transitória" <sup>754</sup>.

<sup>751)</sup> Ver CERI/OCDE (1983): Sistema de Educação Especial em Portugal, ME, Lisboa, pp. 51-55.

<sup>752)</sup> Através dos Despachos 134-77 e 139-77, publicados no DR, 2ª Série, de 15 de Novembro. O primeiro é da autoria dos dois. E o 2º é da exclusiva responsabilidade de Almerindo Marques.

<sup>753)</sup> Secretários de estado, respectivamente da Administração e Equipamento Escolar e da Orientação Pedagógica do 1º Governo Constitucional, no Ministério de Sotomaior Cardia.

<sup>754)</sup> Despacho 134-77.

Tal aplicação tornou-se definitiva porque a "normalização" veio para ficar no contexto da "ocidentalização" de Portugal.

É importante referir que a filosofia constante do dito Despacho 134-77 é totalmente contrária à do Decreto-Lei. referido e representa um exemplar bem sucedido de um lapso burocrático, afirmando

«desenvolver, com maior segurança e exequibilidade, as actividades administrativas, em especial as que se referem ao controlo do absentismo e processamento de remunerações aos docentes profissionalizados não efectivos do ensino primário».

Esta Reforma político-administrativa operada pelo Despacho em análise consistiu em:

- a) Revogar o Despacho 40-75, "em tudo o que seja contrário ao presente Despacho", extinguindo, portanto, as Comissões Concelhias ;
- b) Extinguir as Secretarias de Zona Escolar
- c) Passar a chamar às Delegações Escolares, Delegações de Zona Escolar
- d) Criar duas Delegações de Zona Escolar em todos os Concelhos cujo número de professores exceda os 400;
- e) Atribuir aos Delegados Escolares as funções de coordenação pedagógica e de acção social escolar até aqui exercidas por professores eleitos;
- f) Passar a Direcção Geral de Pessoal e Administração a designar os Delegados Escolares "mediante proposta fundamentada da respectiva Direcção de Distrito Escolar, que deverá ser acompanhada do currículo do professor, e após a obtenção do parecer favorável da DGEB ou do IASE, consoante os casos" <sup>755</sup>.
- g) Cindir, a título definitivo, a administração do Ensino Primário em administrativa e pedagógica, ficando a administrativa a cargo dos Serviços Centrais, Direcções Escolares, Delegações Escolares e Directores de Escola ou Encarregados de Direcção e a pedagógica a cargo da Direcção Geral do Ensino Básico, do Conselho Escolar e dos Professores, nas escolas <sup>756</sup>, supervisionada pelos Inspectores-Orientadores.

Realce-se que o despacho não revoga explicitamente o Conselho Coordenador, a nível das DDEs, mas, se já não havia estruturas concelhias para elegerem os representantes dos professores nesse conselho, ele, ainda que existente, até ao D.L. 211-81, não representava os professores.

<sup>755</sup>) Desp. 134-77, DR. de 15-11, II Série, p.8012.

<sup>756</sup> Com efeito, se analisarmos as competências do órgão de direcção da Escola Primária - o Conselho escolar - verificaremos que das 28 competências que lhe são atribuídas, apenas três são de carácter administrativo, sendo as restantes de carácter pedagógico, enquanto que para o órgão de gestão da Escola -o Director-, em 33 competências, 13 são de carácter administrativo e 20 de carácter pedagógico.



O Despacho 139/77 (DR de 15-11, p. 7997-8002) complementa o anterior em matéria de acção social escolar, prescrevendo as competências das DDE's, DZEs, DEs e professores na mesma matéria.

Esta reforma, concentrada a nível concelhio, evidencia um processo de cooptação dos Delegados de Zona Escolar, a exemplo do que vinha sucedendo, desde 1976, com os Directores de Distrito Escolar. Além disso, transforma as Delegações de Zona Escolar em estruturas totalmente dependentes das DDE,s e, consequentemente, estruturas de mediação burocrática entre os professores e as DDE's.

O reforço da cooptação dos Directores de Distrito Escolar, seria levado a efeito pelo Decreto nº 70/78, de 15-7. Com efeito, na sequência dos Decretos nºs 356/76, de 14-5, e 760/76, de 22-10, o Decreto de 78, transformava os Directores de Distrito Escolar em dependentes do Director Geral de Pessoal:

"Os Directores de Distrito Escolar serão nomeados, em comissão, por escolha do Ministro da Educação e Cultura, sob proposta do DGP, de entre adjuntos com três anos de exercício nessa qualidade, ou de entre professores do quadro geral há pelo menos três anos" <sup>757</sup>.

A esta cooptação dos Directores de Distrito Escolar correspondeu uma maior burocratização dos serviços pela possibilidade de os adjuntos serem nomeados de entre funcionários dos quadros administrativos das Direcções de Distrito Escolar o que em tudo contraria a prática seguida pelo Estado Novo e pela República pós "25 de abril", até 1976, de exigir que, pelo menos, fossem professores <sup>758</sup>. Isto para além de terem de ser propostos pelo Director o que também significa cooptação a um nível mais baixo da hierarquia administrativa.

Totalmente regressada, nas suas estruturas administrativas supraescolares, ao paradigma de 1933, a administração do ensino primário nem sequer precisou de redefinir as competências dos Directores de Distrito Escolar. E foi necessário esperar até 1981 para isso. Sem grandes modificações.

A partir de 1981, as Direcções de Distrito Escolar e as Delegações de Zona Escolar regressam ao paradigma burocrático e centralizador de 1933. Em contrapartida, acelera-se o processo de dinamização pedagógica dos professores.

A partir de 1981, faltaria apenas estabilizar burocraticamente as estruturas distritais e concelhias e conferir-lhes o tom da segurança e da dramaturgia burocrática, próprio de uma Administração Centralizada. Isto seria feito pelos Decretos-Leis 211/81, de 13-7 e 126/83, de 9/3.

<sup>757</sup>) Dec. 70-78, de 15-7 e Dec.-Lei 356-76, de 14.

<sup>758</sup>) Ver D.L.22369, de 1933; D.L. 40964, de 31-12-56, e 356-76, de 14-5.

Vamos analisá-los em seguida, mas antes vamos apenas enunciar as mudanças na estrutura a nível central, a nível regional e a nível Concelhio.

No que à Administração Central diz respeito, nesta etapa, regista-se apenas:

a) a reestruturação do Instituto Nacional de Investigação Científica <sup>759</sup>

b) a criação do Conselho Nacional de Educação <sup>760</sup>.

A nível regional, foram criados os Centros de Medicina Pedagógica <sup>761</sup> que, a nível concelhio, eram representados pelos Serviços de Saúde Escolar do Ministério dos Assuntos Sociais <sup>762</sup>. Foram ainda criados os Serviços de Coordenação Regional da DGEB para efeitos de acompanhamento do Projecto SADA <sup>763</sup> (Serviços de Apoio às Dificuldades de Aprendizagem) e das Equipas de Ensino Especial. A aplicação do Projecto SADA, já em regime experimental desde 1979-80, mas com aplicação em média escala a partir de 82/83, processou-se através da organização de «pequenas unidades de orientação educativa, de âmbito concelhio ou de zona escolar» <sup>764</sup> que, a partir do ano lectivo de 1983/84,

---

<sup>759</sup>) O INIC fora criado em 1976, pelo D.L. 538-76, de 9-7 e agora era reestruturado pelo D.L. 414-80, de 27-9.

<sup>760</sup>) D.L. nº 125-82, de 22-4. Na sua concepção, o CNE vem substituir a antiga Junta Nacional de Educação extinta em 1977. Expressões como "é também aconselhável que exista um órgão que tenha por missão, entre outras a de preservar o superior interesse público na concepção e implementação das reformas educativas" fazem hipotetizar mais a intenção de cooptar a sociedade civil do que a de consensualizá-la com o Estado, como se pretende no nº 1 do preâmbulo: «órgão superior onde possam ser amplamente discutidos e analisados os objectivos fundamentais do sector, órgão virado especificamente para a problemática da educação, onde se possa efectuar a convergência de esforços de todos os que, de alguma forma, estão ligados a tal problemática e que tomam parte, com maior ou menor incidência, nos destinos da educação em Portugal». Essa convergência efectuar-se-ia pela estratégia de «o CNE será fundamentalmente o órgão superior de consulta do Ministério, para todas as grandes questões sobre as quais haja vantagem em obter o seu parecer». Os professores estavam representados pelos representantes das Confederações Sindicais de Professores.

<sup>761</sup>) Foram criados pelo D.L. 107-82, de 8-4. Este D.L. faz uma breve história da Assistência Escolar, em Portugal, referindo, nomeadamente, os trabalhos do Prof. Serras e Silva, em 1933-34, conducentes à criação da DG. Educação Física, Desportos e saúde escolar. E ainda, todo o desenvolvimento subsequente à criação do IASE, no âmbito do qual foi criada a DG Serviços Médico-Pedagógicos. E os Centros de Medicina Pedagógica, em Lisboa, Porto e Coimbra, integravam-se precisamente, nesta Direcção de serviços.

<sup>762</sup>) Esta representação excluía os Concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra, Évora, Funchal e Ponta Delgada que eram directamente servidos pelos Centros de Medicina Pedagógica. As crianças também se habituaram ao trabalho anual das Equipas de Saúde quando elas iam às escolas ver os Boletins Individuais de Saúde e ensinar cuidados de Higiene primária.

<sup>763</sup>) Tais Serviços Regionais tinham por funções essenciais a função informativa à Direcção de Serviços do Ensino- Serviços de Orientação Educativa sobre as necessidades detectadas na formação dos professores e, por outro lado, "coordenar e executar acções de formação aos elementos dos SADA, possibilitando aos novos professores o apoio continuado (...)". (Doc. da DGEB, DSPRI (SOE), de 17-11-82), in Maria do Carmo CLÍMACO et alii, *opera cit.*, p. 133.

<sup>764</sup>) Estas pequenas unidades concelhias eram constituídas por dois ou três professores cujas funções eram as seguintes:

a) caracterização pedagógica da situação escolar

b) Apoio pedagógico e directo a crianças com dificuldades de aprendizagem

c) aconselhamento pedagógico aos professores das turmas das crianças abrangidas pelo apoio director

mudaram de nome passando a chamar-se Unidades de Orientação Educativa (UOE) <sup>765/ 766</sup>. E, a partir de 1986, foram integradas nas Equipas de Ensino Especial, que passaram a englobar também a área das dificuldades de aprendizagem, desaparecendo assim, institucionalmente, as UOE's.

A nível concelhio, as únicas estruturas introduzidas, nesta etapa, foram os Centros de Medicina Pedagógica e as equipas dos SADA-UOE. A caracterização organizacional destas equipas remete para um modelo anti-burocrático e, portanto, adhocrático, uma vez que eram temporárias, não tinham um conjunto de tarefas rígidas e não estavam fixas numa das estruturas da organização. De resto, o mesmo se passa com as Equipas de Ensino Especial e com as Equipas de Intervenção Artística criadas no início da próxima etapa. Baseavam-se no princípio da especialização profissional e no uso de tecnologia adhocrática. Por isso, o modelo de recrutamento dos professores, ao basear-se, muitas vezes, na cooptação, terá comprometido seriamente os propósitos organizacionais.

Passemos então agora à análise das funções organizacionais das DDE,s e DLE,s, a partir de 1981.

Começemos por nos sintonizarmos com as novas designações destas duas estruturas. Com efeito, a partir do D.L. 211-81, de 13-7, elas passam a chamar-se, respectivamente, Direcções Escolares e Delegações Escolares. Mais: deixa de haver Secretarias de Zona Escolar passando todas estas a Delegações Escolares <sup>767</sup>. Analisemos então, primeiro, as Direcções Escolares que o D.L. 211/81 considerava como "primeiras estruturas desconcentradas do Ministério da Educação". Agora, segundo o mesmo D.L. importava ir mais longe porque:

"(...) desenvolvendo-se actualmente, a nível do MEC, os trabalhos necessários à desconcentração e posterior descentralização das suas

d) relações com os pais das mesmas e a comunidade

e) participação na dinamização das Escolas abrangidas

f) articulação com os serviços locais de animação e coordenação educativa

g) Apoio à integração educativa de qualquer criança com necessidades especiais, em colaboração com a Divisão do Ensino especial"(Ver Maria do Carmo CLÍMACO et alii, *opera cit.*, p. 171-172).

<sup>765)</sup> Ver Projecto de Criação das Unidades de Orientação Educativa - Reformulação do Projecto SADA, remetido através da Circular nº 24/83, de 12-10, pela DGEB: "reformular o SADA como um projecto de inter-aconselhamento pedagógico aos professores das turmas das crianças abrangidas pelo apoio directo".

<sup>766)</sup> Ver Projecto de Criação das Unidades de Orientação Educativa - Reformulação do Projecto SADA, remetido através da Circular nº 24-83, de 12-10, pela DGEB: "reformular o SADA como um projecto de intervenção dessas acções".

O modelo de recrutamento de professores de apoio, quer para o SADA quer para as UOE,s já apontava para professores habilitados com o curso do Instituto António Aurélio da Costa Ferreira, mas, na prática, o modelo de recrutamento que prevaleceu foi o da cooptação, segundo critérios apontados de meritocracia da exclusiva interpretação dos Directores de Distrito Escolar.

<sup>767)</sup> D.L. 126-83, de 9-3,arº 5º, 2.

funções, importa implementar serviços que tradicionalmente actuam já em termos desconcentrados(...) <sup>768</sup>.

Por isso,

"(...) até à instituição dos Serviços Regionais do MEC, a desconcentração no âmbito da Administração Escolar na Educação Pré-escolar e no Ensino Primário será realizada pelas Direcções Escolares, que (...) têm por atribuição prestar apoio administrativo às actividades de ensino e educação" <sup>769</sup>.

Emergente e explícita assim a contradição entre o estatuto de estrutura desconcentrada e a função de apoio administrativo, faltava ainda detectar expressões comprometedoras do espírito desconcentrador. E elas aparecem logo no artº 4º: "As DE,s desenvolvem a sua actividade no âmbito da DGP e dos Serviços Centrais do MEC que forem designados por Portaria do Ministério da Educação e Cultura".

No que respeita às competências dos Directores Escolares, competências num total de 23, tais competências significam ainda um maior poder atribuído ao Director Escolar do que nas competências atribuídas em 1933, sem contudo poder-se afirmar o enquadramento das funções organizacionais dos Directores Escolares no nível intermédio, como se depreende da análise.

As competências integráveis no nível intermédio são as seguintes: <sup>770</sup>

"Visitar e orientar os estabelecimentos que lhe estão adstritos, assistindo aos respectivos serviços" (Direcção).

"Manter relações com as autarquias administrativas, esclarecendo-as, prestando-lhes o seu apoio na criação de Escolas e implantação de edifícios" (Direcção).

"Promover as colocações dos professores não efectivos e proceder, nos termos da lei, quanto à afectação, criação ou extinção dos lugares de educação pré-escolar, do ensino primário, do Ciclo Preparatório TV e dos Cursos de Educação de Adultos, segundo propostas da DG Educação de Adultos" (Organização).

"Planear em colaboração com as DLE,s, ouvidas as Autarquias Locais, a rede escolar do Distrito e propor as alterações aconselháveis" (Planeamento).

"Promover a conveniente formação administrativa das Delegações e Subdelegações Escolares, realizando as acções julgadas convenientes e as que forem superiormente determinadas" (Direcção).

<sup>768</sup>) D.L.211-81, de 13-7, preâmbulo, parágrafo 8.

<sup>769</sup>) Idem, artº 1º. É importante salientar que, mesmo depois da instituição dos órgãos regionais do ME - as Direcções Regionais de Educação - criadas pelo D.L. 3-87, de 7-1 e regulamentadas pelo D.L. 361-89, de 18-10, não se registou qualquer indicador de que as Direcções Escolares pudessem vir a ser órgãos descentralizados. Antes, pelo contrário. O D.L. de 89 deixou as D.E,s "integradas na orgânica das Direcções Regionais de educação e visando a execução e dinamização de acções (...)" (Preâmbulo) até que sejam definidas "as estruturas municipais e intermunicipais de coordenação que se considerem necessárias ao desenvolvimento integrado da actividade educativa" (artº 29º).

<sup>770</sup>) Artº 10º do D.L. 211-81, de 13-7, al.s a), c), e), g) e r).

No que respeita às Delegações e Delegados Escolares, o seu estatuto administrativo atribuído pelo D.L. em análise é mais coerente ao nível da prescrição de que

"(...) as DLE,s dependem hierarquicamente das DE,s, exercendo na respectiva área territorial (o concelho administrativo) funções de apoio administrativo" <sup>771</sup>.

Porém, revela-se incongruente com tal prescrição quando lhes confere a mesma relação funcional com as estruturas superiores, a nível hierárquico, pois as

"(...) DLE,s desenvolvem a sua actividade no âmbito da DGP e dos Serviços Centrais que forem designados por Portaria do Ministro da Educação e Ciência" <sup>772</sup>.

O artigo 7º do diploma em análise estabelece quais os "órgãos directivos" inferiores com os quais as DLE,s estabelecem relações funcionais: Directores dos Jardins de Infância e das Escolas Primárias, Encarregados dos Postos de Recepção da Telescola, Encarregados dos Cursos de Alfabetização de Adultos, Coordenadores das Equipas de Ensino Especial, órgãos Directivos das Escolas Particulares e Cooperativas e Órgãos e Estruturas Responsáveis da ASE.

Os Delegados Escolares têm competências uniformemente distribuídas: 5 no domínio relacional, 6 na gestão de pessoal, 4 na gestão das instalações e 4 na gestão pedagógica. Destas quatro últimas competências (do domínio pedagógico) damos conta do seu conteúdo pois elas constituem uma supervisão da vida escolar e dos professores:

- «Velar pela disciplina e cumprimento dos horários pelo pessoal docente»;
- «Apreciar, nos termos legais e sancionar, ouvida a opinião da orientação pedagógica, as propostas de alteração do horário dos professores, apresentadas pelos conselhos escolares e as propostas de alteração das reuniões do conselho escolar»;
- «Dinamizar o pessoal docente para questões escolares de modo a valorizar a escola e o ensino»;
- «Autorizar a participação dos corpos docentes e alunos nas manifestações de carácter educativo e, bem assim, a realização de festas do mesmo carácter nas instalações pedagógicas».

Como se pode inferir das competências pedagógicas dos Delegados Escolares, só uma delas apela para o trabalho com os professores, revelando-se todas as outras extrínsecas a um processo de supervisão profissional.

A etapa que decorre entre 1984 e 1986 tem a justificá-la o facto de que, durante o ano de 1984 e na sequência da já referida Lei 42/83, de 31/12, se operaram transformações na orgânica administrativa do Ensino Primário, pela

---

<sup>771)</sup> Idem, artº 6º . A expressão entre parêntesis é nossa.

<sup>772)</sup> Idem, artº 5º.nº 1.

transferência de determinadas competências para as Autarquias Locais, nas seguintes áreas:

1. investimentos no parque escolar e no equipamento escolar <sup>773</sup>,
2. apoio económico às actividades curriculares e de complemento curricular das escolas <sup>774</sup>
3. transportes Escolares
4. Acção Social Escolar

Nesta etapa, nada se alterou, portanto, na orgânica administrativa do Ensino Primário a não ser a passagem de um poder de direcção por parte das Direcções gerais do Equipamento Escolar e das Construções Escolares, neste caso, através das suas Direcções Regionais, em relação às Direcções Escolares e às Delegações Escolares, a um poder de orientação. As relações com o IASE mantiveram-se ainda que o campo de acção das Direcções e Delegações Escolares ficasse reduzido à supervisão da eficácia pedagógica da ASE junto das Autarquias. Porém, a manutenção nas Direcções Escolares e Delegações Escolares das competências de acção social escolar em relação aos alunos com NEE (Necessidades Educativas Especiais) mantiveram estas estruturas hierárquica e funcionalmente dependentes e coordenadas com o IASE. Tal coordenação, aliás, seria imprescindível face às referidas competências de supervisão e eficácia pedagógica que o D.L. 299/84 (que transfere os transportes escolares) acomete às Direcções e Delegações Escolares. Com efeito, no seu artº 20º, este D.L. estabelece que

"Compete ao ME, através do Instituto de Acção Social Escolar:

---

<sup>773)</sup> Manuel Braga da CRUZ (1987:23) refere que esta transferência é «corolário dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1976 : princípio da participação dos interessados, princípio da desconcentração administrativa e princípio da descentralização administrativa» (Ver Luís Braga da CRUZ (1987), *A Educação na Actividade Municipal, Estudos Autárquicos*, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto). No entanto, o facto de estas transferências terem sido operadas precisamente em 1984, ano em que como já vimos no Cap. III, o processo de racionalização económico-financeira atingiu o cume da austeridade permite formular duas hipóteses explicativas para o facto desta transferência, ambas elas desenquadradas e inibidoras de uma interpretação político-administrativa. A primeira é a de que a política de austeridade imposta pelo FMI e pelo Banco Mundial, exigia restrições orçamentais no sector público do Estado e que tais restrições poderiam ser rapidamente demonstradas pela aplicação decretada da transferência. E a segunda, essencialmente de ordem sociológica, evidencia que no contexto das medidas de racionalização económica, o Estado escolheu o sector menos reivindicativo pela ausência de capacidade de mobilização dos professores do Ensino Primário.

<sup>774)</sup> Esta competência prevista no artº 15º do D.L.77/84, nunca chegou a ser regulamentada, razão pela qual a penúria económica das escolas do ensino primário se mantém. Por vezes, há escolas primárias bem apetrechadas, sobretudo em centros urbanos, porque a sua capacidade de influência junto dos órgãos de gestão autárquica se faz sentir mais eficazmente, seja pelo empenho de alguns professores, seja pela influência político-social e capacidade de persuasão dos professores. Em Bragança, na cidade, detectámos exemplos de ambas as situações. Porém, tal existência apenas revela a vulnerabilidade de um sistema de ensino abandonado de novo à capacidade de mobilização dos professores em torno das Caixas escolares, de acordo com a regulamentação de 1952.

- a) Transmitir, através dos Directores Escolares e responsáveis Regionais, as orientações que constituem o quadro de referência para a actuação dos Delegados Escolares (...) no conselho Consultivo de Transportes Escolares;
- b) Solicitar a intervenção dos serviços técnicos competentes, designadamente da Inspeção Geral de Ensino, no sentido de tornar compatíveis os horários escolares com os da oferta de transportes escolares;
- c) Apreçar os planos de transportes escolares sob o ponto de vista técnico-pedagógico, por forma a serem accionados os mecanismos necessários à compatibilização daqueles com a capacidade de acolhimento e funcionamento dos estabelecimentos de ensino"

As funções de supervisão assim acometidas às DE.s e DLE.s criaram um espaço de maior cooperação entre as Autarquias e aquelas estruturas, mas também, por vezes, de conflitos. É que, se no caso vertente dos transportes escolares, o espaço e âmbito da cooperação e da supervisão está suficientemente delimitado, no caso do equipamento escolar, os conflitos são quase permanentes

<sup>775</sup>

Esta cooperação a que acabámos de aludir tem, no caso dos transportes escolares, o seu órgão institucional no Conselho Consultivo de Transportes Escolares, em que o Delegado Escolar está presente, mas detectámos uma contradição demasiado grande entre as competências deste órgão e as de supervisão acometidas às Direcções e Delegações Escolares. Com efeito, o artº 9º do D.L. 299/84 confere àquele Conselho o estatuto de órgão de consulta enquanto que as funções de supervisão implicariam uma dependência funcional por parte das Autarquias em relação às directrizes do IASE, através das D.E.s e das DLE.s que, na prática, não existe. Descobrimos assim outra fonte de conflitos entre estas estruturas e as Autarquias.

A mesma necessidade de coordenação funcional existe entre as D.E.s e as DLE.s e as Autarquias em matéria de acção social escolar (auxílios económicos directos). Com efeito, também nesta área, à semelhança dos transportes escolares foi criado um órgão de integração entre o IASE e as Autarquias, estabelecido no artº 9º do D.L. 399-A/84, de 28 de Dezembro, como Conselho Consultivo de Acção Social Escolar <sup>776</sup>. Porém, ao contrário da área de transportes escolares, as D.E.s e DLE.s não têm uma função de supervisão da eficácia pedagógica mas tão só uma função de informação vertical para baixo (do IASE para as Autarquias) e

---

<sup>775</sup>) Veja-se a este respeito Maria do Carmo CLÍMACO et alii: «Quanto à área de gestão das instalações e do equipamento, salienta-se desde já o papel do município na medida em que é o responsável pela construção, equipamento e conservação das escolas do ensino Primário.(...). No entanto, há que referir uma lacuna grave e que respeita à ausência de regulamentação nesta matéria, o que conduz a situações de conflito e ausência de definição de responsabilidades", in Maria do Carmo CLÍMACO et alii (1988): *Quadro Legal - Ensino Primário*, Gabinete de Estudos e Planeamento, Ministério da Educação, Lisboa, pp. 66-67.

<sup>776</sup>) Composto pelo Presidente da Câmara, pelo Delegado ou Delegados Escolares e por dois professores, sendo um designado pelo primeiro e outro pelo segundo ou segundos.

vertical para cima (vice-versa). Já o estatuto organizacional do Conselho Consultivo de Acção social Escolar é o mesmo:

Assim, toda a capacidade decisória, quer em matéria de transportes, quer em matéria de acção social compete às autarquias o que é congruente com o seu estatuto de autonomia administrativa e financeira mas propiciador de desfasamentos em relação aos objectivos e necessidades da população escolar quando confrontados com os objectivos eleitorais dos detentores do poder autárquico. E nem sequer parece ser obra do acaso o facto de as verbas atribuídas pelas Autarquias à acção social escolar constituírem apenas 1% em média das despesas autárquicas globais. É que como acentua Braga da CRUZ (1989) as Autarquias nas suas

"(...) estruturas orgânicas privilegiam os serviços vocacionados para a execução de obras e satisfação de necessidades elementares. Notam-se, no entanto, tendências para a abertura a áreas não tradicionais como o urbanismo ou a acção cultural, embora com contornos menos nítidos e suportes incipientes" <sup>777</sup>.

Apesar de, a partir de 1994, terem sido criados os Centros de Área Educativa (CAE's), em substituição das Direcções Escolares, tudo se manteve quase idêntico no que respeita à vida das escolas primárias, até 1998.

A partir de 1995, as Ex-Direcções Escolares passaram, na prática, a ex-ex-Direcções Escolares pois, dada a ambiguidade organizacional dos CAE's, as decisões eram tomadas pelo Ex-Director Escolar, a nível formal, e Director Escolar, a nível real, com a cumplicidade do Coordenador do CAE <sup>778</sup>.

### 1.2.2. A organização do poder nas escolas

Como organização burocrática, a Administração da Educação não dispensava um órgão de supervisão e controlo nas Escolas, a quem pudesse pedir responsabilidades. Tal órgão foi, desde 1919, o Director da Escola. A partir de 1933, passou também a haver Encarregados de Direcção da Escola, no caso das Escolas com menos de três professores. E, a partir de 1975, os professores destas escolas com menos de três professores, passaram a constituir Conselho Escolar com os professores de outras escolas.

<sup>777</sup>) Luís Braga da CRUZ, op. cit, p. 33.

<sup>778</sup> Estamos a extrapolar a realidade analisada em Bragança. Por isso, fica esta ressalva. Cf. Henrique da Costa FERREIRA. *Trinta anos de Sistema de Ensino em Bragança*. In AMIGOS de BRAGANÇA, n.ºs de Julho e Agosto de 2004, pp. 10-11 em ambos os números. E *Educação e Ensino*. In Armando FERNANDES (Coord., 2004): *Contrastes e Transformações na Cidade de Bragança (1974 – 1984)*. Bragança: Edição da Câmara Municipal. Pps. 112-123



A Primeira República já tinha nas Escolas supervisores das actividades escolares e "funcionários" que poderiam ser responsabilizados pelo seu funcionamento. As funções organizacionais dos Directores das Escolas, previstas no Art. 104º do Dec. 6137, de 29/9/19, resumiam-se a quatro que, pela sua especificidade, permitem caracterizar o Director de Escola como órgão de mediação pedagógica, coordenação técnico-pedagógica, clima social, controlo disciplinar e controlo burocrático.

De mediação pedagógica porque lhe competia

"Informar os responsáveis pela educação dos alunos do seu progresso moral e intelectual, colaborando com as famílias e delas obtendo a sua colaboração tam útil e precisa para conhecimento da criança, e para que assim possam o ensino e a educação acompanhar a evolução física e psíquica do aluno".

De coordenação técnico-pedagógica e clima social porque lhe competia

"Promover o progredimento da escola, coordenar os trabalhos dos professores, estimular as suas iniciativas e energias profissionais e estabelecer, entre todos, a boa harmonia".

De controlo disciplinar porque lhe competia

"Comunicar ao Inspector de Círculo as irregularidades ocorridas e cuja solução não esteja dentro das suas atribuições".

De controlo burocrático porque a ele competia ainda "Organizar e ter em dia a escrituração da escola e da classe que dirija".

Estas funções mantiveram-se até à Reforma de Março de 1933. O Dec. 22369, para além de abolir o Conselho Escolar, acabando por isso com a experiência da democracia directa nas escolas, por parte dos professores, transformou o Director da Escola num órgão de execução, informação e controlo, predominantemente disciplinar e burocrático.

Com efeito, no seu Art. 17º, aquele DL., atribui ao Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção 15 competências subordinadas a

"Superintender nos respectivos serviços, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e com as instruções superiores".

Tais competências são as seguintes:

- "1ª - Assistir, sempre que lhe seja possível, aos serviços escolares e a quaisquer outros;
- 2ª - Prestar à inspecção de Distrito Escolar, ou ao seu delegado, todas as informações que lhe forem requisitadas e fornecer, por intermédio do mesmo delegado, os elementos estatísticos, nos termos deste Decreto;
- 3º - Determinar a organização das classes e turmas e distribuir os serviços escolares;
- 4º - Desempenhar os serviços de matrícula, nos termos da Lei;

- 5º - Requisitar, por intermédio do delegado da Inspeção no Conselho, o pessoal docente auxiliar e propor a autorização dos desdobramentos, segundo as necessidades do ensino e nos termos legais;
- 6º - Requisitar a aquisição de mobiliário e material de ensino e tudo o mais que vise à melhor dotação dos serviços escolares, dirigindo-se para isso às estações competentes por intermédio do delegado do inspector do distrito escolar;
- 7º - Tomar, em casos de muita urgência e gravidade e na impossibilidade de aguardar resolução superior, as medidas de carácter excepcional que eles requeiram, dando imediata conta ao delegado da inspecção;
- 8º - Velar pela disciplina da corporação docente;
- 9º - Solucionar os conflitos entre o pessoal docente ou dar participação daqueles que não puder solucionar;
- 10º - Prestar todas as informações que lhe forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e de fiscalização;
- 11º - Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino e facilitar a sua execução;
- 12º -. Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei ou não autorizadas pelas estações superiores;
- 13º - Cooperar nos serviços do recenseamento, nos termos da lei;
- 14º - Cooperar na execução dos serviços de protecção e assistência escolar;
- 15º - Elaborar relatório anual dos serviços a seu cargo e enviá-lo ao delegado da inspecção do distrito escolar até 31 de Julho de cada ano."

E o mesmo artigo terminava por avisar os directores de escola e/ou encarregados de direcção de que

"são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as evitem ou delas não dêem conta ao seu imediato superior."

Daqui se conclui que o Director da Escola era o Delegado da Autoridade na Escola, junto dos Professores, Alunos e Pais, zelando pelo cumprimento das instruções superiores e representando o primeiro instrumento de controlo da legalidade e da ordem no Sistema do Ensino Primário. Tanto mais que não é eleito pelos Professores, mas nomeado pelo Director Geral, sob proposta do Inspector do Distrito Escolar <sup>779</sup>.

Com o "25 de Abril" de 1974, o Estado cooptou os professores para a gestão técnico-pedagógica da Escola Primária, mantendo-lhe intacto o modelo administrativo-burocrático anterior à "Revolução". Contudo, deu a este modelo uma nova forma de legitimação através de um órgão executivo eleito pelos professores, (o Director da Escola) em vez de nomeado e "cooptado" pelo Governo como aconteceu quer na I República quer no Estado Novo. Ao mesmo

---

<sup>779</sup>) Art. 31º do Dec. 22369 de 1933. Note-se que este processo de cooptação já existia na 1ª República.

tempo, a forma organizativa da participação dos professores na gestão da Escola, através do Conselho Escolar, abria uma vertente de luta, (sempre reprimida no Estado Novo, mas também sempre latente), entre profissionalismo pedagógico e burocracia, em que haveria a registar vitórias quer do primeiro, quer da segunda, pois a gestão da Escola Primária operaria a ruptura entre escolas com menos de três e com três ou mais professores. É que nas primeiras o órgão de participação dos professores - o Conselho Escolar - tinha de ser constituído pelo agrupamento dos professores com os de outras escolas, o que causava inúmeros problemas logísticos, enquanto nas segundas o mesmo órgão se afirma como de dinamização interna e de relação interpessoal entre os docentes e entre estes e a comunidade.

Ora, em 1985, 5721 das escolas primárias, (o que então correspondia a 57,03%) do total das escolas existentes em Portugal (10031) <sup>780</sup>, tinham menos de três professores, e 2927, isto é, 29,2% do total das Escolas tinham apenas um <sup>781</sup>.

Neste contexto, o modelo participativo dos professores na gestão da Escola enferma de uma dupla contradição como referem CLÍMACO et alii (1988):

"Por um lado existem estruturas de gestão ao nível das Escolas - a periferia do sistema - que pressupõem a colegialidade como traço dominante do funcionamento interno e do processo da tomada de decisão. Por outro lado, perpetuam-se as estruturas centralizadoras da decisão que garantem, nomeadamente por intermédio das suas Delegações locais, o controlo do sistema, através do controlo dos indivíduos isoladamente" <sup>782</sup>.

Ora, a análise dos órgãos de Administração da Escola Primária remete precisamente para um modelo que procura conciliar o centralismo das decisões administrativas, através do Director da Escola e o profissionalismo das decisões pedagógicas através do Conselho Escolar. Do modelo emerge uma solução conciliadora entre responsabilização administrativa por parte do ME sobre as Escolas, operada através do Director da Escola e ou Encarregado de Direcção e prática da democracia directa e presencial, no Conselho Escolar, esvaziada de conteúdo e de meios.

Do mesmo modelo emerge uma outra dimensão do conflito entre o profissionalismo docente e a autoridade burocrática já que o Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção são reclamados tanto representantes do ME por este, como dos professores por estes e seus sindicatos, já que aqueles dois órgãos são eleitos pelos professores para os coordenarem. Mas, na perspectiva

---

<sup>780</sup>) Ver PORTUGAL: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985). *Análise conjuntural - 1984*. P. 101).

<sup>781</sup>) Idem, pág.101.

<sup>782</sup>) Maria do Carmo CLÍMACO e Manuel RANGEL (1988): *Práticas de Gestão - Ensino Primário* - MEC/GEP, Lisboa, p. 10.

do ME, a sua função é a de prestarem contas às autoridades educacionais pelo funcionamento e disciplina da Escola.

O Director de Escola/ Presidente de Conselho Escolar tinha, em 1975, as seguintes competências:

- de direcção:

"presidir às reuniões do Conselho Escolar;  
"Decidir em todos os assuntos para os quais tenha delegação do Conselho escolar ou em situação de emergência em que não seja possível reunir este último";  
"Fomentar por todos os meios a normal frequência escolar".

- de controlo:

"velar pela disciplina da Escola, no que se refere a alunos, professores e pessoal auxiliar";  
"Velar pelo cumprimento da Lei e das normas regulamentadoras".

- de execução:

"submeter à apreciação do Conselho Escolar os assuntos que excedem a sua competência";  
«Executar as deliberações do Conselho escolar";  
"Assinar o expediente e documentos de contabilidade";  
"Colaborar com a Comissão Concelhia (actual Delegação Escolar) em tudo o que lhe for solicitado, tanto no aspecto pedagógico como no aspecto administrativo";  
"Prestar colaboração às Comissões de Moradores, instituições de carácter cívico e Associações de Pais";  
"Atender os Encarregados de educação, quando necessário".

Vemos assim que o estatuto organizacional do Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção é de responsabilização e de prestação de contas perante o Ministério, pois de todas as competências de execução apenas uma o manda "executar as deliberações do Conselho Escolar", o que significa que todas as outras se enquadram no quadro normativo-legal heterónimo à Escola.

A análise acabada de realizar é confirmada por outra e que consiste na separação entre competências burocráticas e competências pedagógicas. Os resultados confirmam que o Director de Escola/Encarregado de Direcção é significativamente um órgão de execução burocrática. Com efeito, das suas 33 competências, as pedagógicas, em número de sete <sup>783</sup>, representam apenas 21,21%, enquanto que as burocráticas representam 78,79% <sup>784</sup>.

<sup>783</sup> Entre as 33 competências compiladas por Amadeu C. LEAL (1985, p. 125-126), seleccionámos as seguintes como específicas do domínio pedagógico:

«1. Velar pela disciplina na Escola, no que se refere a alunos e professores(...); 2. Fomentar, por todos os meios, a normal frequência escolar; 3. Atender os encarregados de educação; 4. Organizar e coordenar os trabalhos de avaliação dos alunos; 5. Proceder à aquisição dos livros e outros documentos de estudo necessários à frequência de cada ano escolar e entregá-los aos alunos (...); 6. Assegurar a distribuição, pelos lugares em funcionamento, dos alunos dos professores que faltem ao serviço; 7. Responsabilizar-se pela orientação e funcionamento dos recreios. ».

<sup>784</sup> Esta análise confirma conclusões dos trabalhos de Maria do Carmo CLÍMACO e Manuel RANGEL (1988: 89), segundo as quais "Esvaziado o cargo de direcção da função de chefia e

Já o Conselho escolar é, no plano teórico, o órgão de Direcção da Escola e de participação pedagógica dos professores sob a forma de democracia directa e vinculante nas decisões pedagógicas.

O domínio administrativo-burocrático tem um peso diminuto nas competências do Conselho Escolar pois das suas competências <sup>785</sup>, em número de 28, 19 (67,85%) respeitam ao domínio pedagógico e 9 (32,15%) ao domínio burocrático. Estes números significam que, enquanto que o Director de Escola e/ou Encarregado de Direcção é essencialmente um órgão de administração burocrática, o Conselho Escolar é, essencialmente, um órgão de administração pedagógica. O que tem um outro significado: o possível órgão de participação dos professores (participação que coincidiria com participação pedagógica), seria o Conselho Escolar.

Esta análise é congruente com a análise organizacional das competências do Conselho Escolar. No conjunto das 28 competências sintetizadas por Amadeu C. LEAL (1985: 94-95), ele seria classificável como órgão de concepção organizacional ou de gestão pois elas repartem-se como segue:

- 2 de planeamento (7,14%)
- 7 de organização (25%)
- 10 de direcção (35, 71%)
- 9 de execução criterial (32,14%).

Vemos assim que as competências de planeamento, organização e direcção somam 67,85% do total de competências.

Analizadas diacronicamente, verifica-se que a capacidade organizacional do Conselho Escolar foi aumentando pois, em 1975, das 7 competências que lhe eram atribuídas, apenas 3 se situavam no âmbito da direcção (o que equivalia a 42,8%), sendo 4 de execução criterial (57,2%).

### **1.3. As atribuições e competências dos professores: a fractura administrativo-burocrática e organizacional pedagógica**

---

animação pedagógica, conservam-se apenas as funções administrativas como a função principal na gestão da escola, esquecendo outras dimensões mais profundas da organização escolar, nomeadamente a pedagógica e a institucional. Neste sentido, não haverá grande diferença entre o conceito de direcção da escola que actualmente se pratica e o que existia antes do modelo de gestão em vigor" porque "em termos de direcção de um projecto pedagógico, numa organização escolar integrada numa comunidade mais vasta alterada por força do movimento de democratização da sociedade portuguesa, não se verificou o "salto" necessário".

<sup>785</sup>

Amadeu C. LEAL (1985) compila a págs. 94-95, 28 competências para o Conselho escolar. Transcrevemo-las no Quadro nº 14.

### 1.3.1. O domínio administrativo-burocrático

O Estado Novo manteve as funções pedagógicas dos Professores definidas pela República em 1919 mas limitou ao máximo possível as suas funções administrativas. De resto, o Dec. 22369, ao definir os "agentes da direcção e administração do ensino" <sup>786</sup> não considera os professores como tais. Nesta secção só trataremos das funções administrativo-burocráticas.

A estratégia para limitar ao máximo a incerteza no Sistema Educativo Primário foi a de regulamentar o mais possível a execução de todas as actividades administrativas (e também pedagógicas), para garantir a previsibilidade e a racionalidade inerentes à concepção centralizada de todas as actividades. Tais previsibilidade e racionalidade passariam pelo espírito de isenção burocrática e pela rígida manutenção das relações de mando, pela linha hierárquica, e de modo a que quaisquer influências estranhas à relação superior-subordinado fossem afastadas. A intromissão de terceiros nestas relações, foi objecto de uma Circular da DGEP, em 1934 <sup>787</sup>:

"Visou a mesma Circular evitar a quebra de disciplina que dessa impertinente intervenção quasi sempre resulta.

É o caso, por exemplo, de serem transmitidas instruções a uma professora por intermédio do seu marido, ou por intermédio do mesmo tomar a Inspecção conhecimento de uma reclamação daquela, ou ainda vir à Inspecção tratar de assuntos de serviço - que outros ali se não podem tratar - em vez do interessado, pessoa de categoria ou influência que o protege.

«De todas estas intromissões, por enfraquecerem a disciplina, se devem defender os nossos agentes da administração»<sup>788</sup>.

Esta citação evidencia que as principais formas de controlo usadas pelo Estado Novo sobre os professores foram o rigor da linha de mando e a redução da arbitrariedade na resposta aos diferentes documentos. Por isso, o papel administrativo dos professores limitou-se à guarda de documentos ou livros, à escrituração escolar e à segurança dos bens escolares.

No que respeita à guarda de documentos ou livros, ela abrangia as instruções recebidas de superiores hierárquicos e Inspectores Orientadores e Disciplinares, a correspondência expedida, os livros de escrituração escolar. Os bens das instalações escolares, em caso de não existência de mais de dois professores na escola também estavam à guarda dos professores. No caso de

<sup>786</sup>) Arts. 10º a 19º do Dec. 22369, de 30/3/33.

<sup>787</sup>) Circular nº 120, de 7/9/1934, da DGEP.

<sup>788</sup>) Ver A. Justino FERREIRA, *Apêndice 1 a Legislação do Ensino Primário*, p. 83. Ed. Educação Nacional, 1935. Porto.

existência de mais de dois professores, já competia ao Director da Escola esta guarda.

Quanto à escrituração escolar, legislada pelo Dec. 25675, de 25/7/1935, ela compreendia 6 livros resultantes da aglomeração de outros tantos impressos oficiais, ainda hoje em vigor. Tais livros e impressos eram os seguintes:

- Livro A - de Matrícula, Frequência e seus resultados;
- Livro B - Diário de Frequência;
- Livro C - registo das visitas respeitantes aos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino;
- Livro D - registo das visitas respeitantes aos serviços de inspecção e disciplinares;
- Livro E - da correspondência expedida;
- Livro F - inventário do mobiliário e material escolar.

As instruções para o preenchimento destes impressos foram pormenorizadamente abundantes <sup>789</sup> e as inspecções disciplinares incidiam sistematicamente, no dizer dos professores entrevistados, sobre o preenchimento destes livros, como se os impressos fossem "a alma da educação das crianças". Tal referência dos professores é abonada pela recomendação de zelo que os mesmos professores deveriam pôr na escrituração e arrumo dos livros:

"Importa antes de mais, renovar a recomendação já feita de que a escrita deve ser conservada sempre em boa ordem e assim, devem os respectivos livros estar convenientemente cosidos e forrados com capa de papel ou cartão.

(...)

Na escrituração escolar não são admissíveis rasuras ou emendas" <sup>790</sup>.

A segurança dos bens e equipamentos era outra das preocupações das autoridades sobre os professores. Daí a relevância à conferência dos inventários e ao controlo das chaves das escolas. Quanto ao inventário

"Sempre que houver mudança de responsável, proceder-se-à à conferência do inventário pelo respectivo mapa de cadastro, do qual se lavrará o competente auto, no qual se indicará para efeito de exigência de responsabilidades qualquer falta que se verifique (...)" <sup>791</sup>.

<sup>789</sup>) Ver, por exemplo, A. Justino FERREIRA (1936). *Apêndice 2 a Legislação do Ensino Primário*-. Ed. Educação Nacional. Porto; Amândio Serra FERREIRINHA (1950): *Legislação Comparada do Ensino Primário, 1º Vol.*. Editorial Domingos Barreira, Porto; Abílio FERNANDES (1970): *Elementos Práticos de Legislação Escolar*, Livraria Cruz, Braga; Amadeu Cordeiro LEAL (1985): *Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância*, Porto Editora. Porto.

<sup>790</sup>) Circular nº 5, Livro 3, de 13/7/1935, da DGEP, in Amândio Serra FERREIRINHA, op. cit., p. 458. Ver Fernandes (1970), op. cit., p. 29.

<sup>791</sup>) Idem.

O auto tem um formulário universal como mandam as regras da segurança burocrática:

"Aos ... dias do mês de ... de mil novecentos e..., na Escola (ou posto) do sexo... da freguesia de..., concelho de ..., se procedeu, nos termos da alínea b) do nº 73 das "instruções" que acompanharam a circular da Direcção Geral da Fazenda Pública nº 938, de 26/12/1940, à conferência do respectivo inventário, tendo-se verificado que os bens existentes conferem com os descritos nos mapas de cadastro arquivados na escola ou posto, salvo o desgaste que o uso e a acção do tempo determinaram.

E por ser verdade se lavrou o presente auto que vai assinado por mim... (nome e categoria do responsável) e por... (nomes e outros elementos de identificação de duas testemunhas) que serviram de testemunhas".

As chaves das escolas, por sua vez ou estão na posse de um professor, na localidade, ou estão, na ausência do professor, na posse do Presidente da Junta ou do Regedor, como representantes locais da ordem.

A mesma preocupação pela segurança estava presente nas Bibliotecas Escolares e nas multas aos encarregados de educação cujos filhos faltavam à escola. Em relação às Bibliotecas Escolares

"3º - haverá em cada biblioteca um livro de registo geral e um catálogo para verbetes das espécies nela existentes. O professor registará as obras no livro e preencherá os respectivos verbetes à medida que forem sendo recebidos, e será responsável pela sua guarda e utilização, não devendo, porém, as precauções tomadas embaraçar aquela utilização por parte de professores e alunos" <sup>792</sup>.

Os professores registavam assim o movimento dos livros mas não podiam propôr a sua aquisição nem muito menos fazê-la:

"É vedado aos professores a incorporação, nas bibliotecas escolares de quaisquer obras além das aprovadas nos termos deste Decreto-Lei, ainda que gratuitamente cedidas, sem autorização da DGEP" <sup>793</sup>.

Transformado em executante fiel das determinações da Administração Central, na intenção desta, o Professor era, ele também, o representante da autoridade do Estado através da aplicação de multas aos Encarregados de Educação pelo absentismo escolar dos filhos destes. Porém, nem sempre era tão fiel quanto isso pois já em 1952, Pires de LIMA se queixava da ineficácia dos professores, nesta matéria, transferindo o odioso destas funções para os Directores de Distrito Escolar pois

"Não andaré longe da verdade quem afirmar que uma das razões da ineficácia do sistema repressivo contra os infractores dos preceitos sobre obrigatoriedade do ensino reside no facto de se ter confiado aos

<sup>792</sup>) Art. 1º dp DL. 36147 de 5/2/1947.

<sup>793</sup>) Art. 6º do DL. 36147 de 5/2/1947.



professores o encargo de notificarem directamente os Encarregados de Educação para o pagamento das multas previstas na Lei" <sup>794</sup>.

A representação do professor como autoridade exprimia-se ainda por outros actos burocráticos tais como a realização das matrículas, sobretudo aquelas que conferiam direito ao abono de família e do recenseamento escolar, em que assumia, juntamente com o Presidente da Junta, a função fiscalizadora.

Para lá destas competências, o professor do Ensino Primário era, fundamentalmente, um órgão de informação no que respeita ao preenchimento de inquéritos estatísticos, que a Administração Central bem sistematizou, para a tomada de decisões. Colocado na estrutura administrativa como o grau mais baixo da hierarquia, o professor relacionava-se privilegiadamente com a Junta de Freguesia e o Pároco, a nível local, e com a Delegação Escolar e a Câmara Municipal, a nível Concelhio.

No entanto, as comunicações com a Câmara Municipal tinham de ser mediatizadas pela Delegação Escolar. Relacionava-se ainda com a Direcção de Distrito Escolar através da Delegação Escolar. Em nada tinha autonomia para decidir sobre a vida escolar e tudo o que não estivesse regulamentado deveria ser objecto de exposição superior. Foi assim que o professor do Ensino Primário aprendeu a obedecer. Mas nem por isso terá deixado de ser criativo no processo pedagógico, aquele em que, segundo os professores entrevistados, haveria muitos "corredores de liberdade" para a criatividade.

Não admira, por isso, que o Professor do Ensino Primário, por tradição, rejeite assuntos burocráticos e veja na sua condição de pedagogo uma libertação muitas vezes ilusória e distante, e também ela condicionada pelos instrumentos e estruturas impeditivos dessa libertação.

Tal como no Estado Novo, também na "Segunda" República os Professores do Ensino primário foram transformados em agentes de execução burocrática da escrituração escolar, da guarda de documentos e da execução dos serviços de informação para cima, para a tomada de decisões pelos níveis superiores. Só que estas tarefas são executadas pelo Director da Escola em Escolas com três ou mais professores, pelo Encarregado de Direcção em Escolas com dois professores e pelo próprio professor que é ele mesmo Encarregado de Direcção, em escolas com um só professor. Assim, o professor isolado é Encarregado de Direcção dele mesmo e cumpre todas as funções administrativo-burocráticas das Escolas com três ou mais professores. Analisemo-las, ainda que sinteticamente.

---

<sup>794</sup>) Ponto 18 do preâmbulo ao D.L. 38968, de 27/10/52.

No que respeita à escrituração escolar, mantiveram-se as competências atribuídas em 1935 pelo Estado Novo, com os mesmos livros e impressos, acrescidas da contabilidade da Caixa Escolar e do refeitório escolar de acordo com os modelos aprovados pelo IASE; do livro de ponto (caso a Escola tenha mais de um professor) ou livro de registo das actividades desenvolvidas pelo professor (caso seja este o único professor da Escola); do arquivo da correspondência recebida "organizado por sectores para facilitar a consulta quando disso tenha necessidade qualquer professor da Escola " e que só se fará "depois de todos os professores dela tomarem conhecimento e a rubricarem" para garantir que não haja desvios no cumprimento das instruções superiores sendo o Director da Escola ou seu Encarregado de direcção "responsável pelo cumprimento das normas deste Despacho" <sup>795</sup>.

A organização do cadastro de bens (pedagógicos e imóveis) também se manteve do Estado Novo <sup>796</sup>, através do preenchimento do Modelo F e, em casos de alterações, dos mapas B (imóveis), C (móveis) e F (material de Ensino).

"Deverão ser preenchidos 4 exemplares de cada modelo, para cada caso, ficando um no arquivo da Escola, um na Delegação escolar e enviados dois para a Direcção Escolar".

Além disso, "deverão ser elaborados mapas distintos para "Bens do Estado" e "Bens dos Corpos Administrativos" <sup>797</sup>. E os livros escolares terão de ser também inventariados no Livro F e nos mapas modelo 575. Todos estes mapas terão de ser enviados à respectiva Delegação Escolar até ao dia 20 de Janeiro de cada ano. Só poderão os professores proceder a abatimentos no inventário depois de pedirem a anulação dos respectivos bens à DG Património através, sempre, das Delegações Escolares.

No domínio da escrituração escolar cai também o que Amadeu C. LEAL (1985: 310) designa por "mapas estatísticos". Tais mapas são os seguintes:

- 612 - alunos matriculados segundo a idade e o sexo, por fases;
- 615a - pessoal docente em exercício em regime de acumulação no ensino oficial;
- 615b- pessoal docente em exercício no ensino oficial;
- 621 - mapa dos edifícios escolares;
- 621 a - mapa dos edifícios escolares;
- 621 b - mapa dos edifícios escolares;
- 624 - aproveitamento escolar segundo a idade e o sexo.

---

<sup>795</sup>) Despacho comunicado às Escolas através da Circular/DGEB 5/79, de 8/11.

<sup>796</sup>) Instruções para a organização do cadastro dos bens do Estado, aprovadas pelo despacho ministerial de 31/10/1940.

<sup>797</sup>) *idem*.

Para além destes mapas, haverá ainda o mapa da elaboração das turmas; os resumos estatísticos de matrícula e frequência e os mapas de Acção Social Escolar.

As competências administrativo-burocráticas das Escolas consistem ainda na certificação da escolaridade, na organização dos processos do seguro escolar subsequentes a qualquer acidente escolar (alunos) e em serviço (professores e funcionários), para lá da guarda das instalações escolares e do respeito pelos prazos de organização das actividades lectivas e envio de mapas às Delegações Escolares .

No que respeita à certificação da escolaridade,

"Logo que concluída a avaliação dos alunos, os Directores dos Estabelecimentos de ensino Primário passarão declaração comprovativa do seu aproveitamento, em impresso próprio (modelo 455 da INCM, que, depois de confirmada com a assinatura do Delegado Escolar e autenticada com o respectivo selo branco, entregarão aos encarregados de educação (...)" <sup>798</sup>.

Quanto à organização dos processos de seguro e acidente escolar, o professor ou o Director da Escola ou ainda o seu Encarregado de Direcção deverão " guardar" em pasta própria todas as orientações e instruções recebidas do IASE e organizar um processo individual por acidente <sup>799</sup> para além de que

"(...) remeterá ao IASE um relatório circunstanciado da ocorrência,tendo em conta o seguinte:

- a) as circunstâncias em que se verificou o acidente;
- b) a idade do aluno que originou o acidente, seu desenvolvimento intelectual e físico;

---

<sup>798</sup>) Circular 6/78, de 8/6, da DGEB.

<sup>799</sup>) Ver "Instruções do IASE aprovadas por Despacho de 28-4-84,Do SEEBS": "9.2. Em cada estabelecimento de ensino, deverá organizar-se arquivo específico de seguro, de acordo com as seguintes indicações:

- a)organização de um processo individual por acidente;
- b)arquivo dos processos individuais, por número de ordem e de ocorrência de acidentes (atribuído pela Escola);
- c)Lista nominal dos sinistrados remissiva para o ano lectivo, número de processo atribuído pela Escola e numeração atribuída pelo IASE.

9.3.Cada processo individual de acidente deverá conter:

- a)duplicado do inquérito de acidente;
- b)duplicado das requisições de fundos;
- c)cópias dos ofícios enviados ao IASE, referentes ao acidente;
- d)ofícios recebidos do IASE,referentes ao acidente;
- e)correspondência trocada com o Encarregado de educação sobre o assunto;
- f)recibos passados e assinados pelos alunos sinistrados ou pelos seus representantes legais,respeitantes a importâncias pagas pelo IASE através da Escola;
- g)originais dos documentos comprovativos das despesas pagas através da verba de adiantamento do seguro (...);
- h)relação dos documentos remetidos pela Escola para o IASE".

c) a acção educativa da Escola, e consequentemente do seguro, como parte dela".

É curioso verificar que esta é uma área onde a Escola se pode corresponder directamente com o IASE, mas nas transcrições que fazemos, evidencia-se toda a preocupação pela segurança e certificação burocráticas.

No que refere à organização do acidente em serviço, os professores preencherão o impresso modelo nº 831, exclusivo da INCM.

Tal como no Estado Novo, os professores ou os Directores de Escola e/ou Encarregados de Direcção são responsáveis pelas instalações escolares, nomeadamente no controlo dos indivíduos que aí entram e na cedência das instalações para outros fins. No que respeita ao controlo dos indivíduos que entram nas instalações escolares só têm acesso à Escola os alunos que pertençam ao estabelecimento de ensino e "qualquer outra pessoa que, por motivo justificado, tenha, no mesmo, assuntos de interesse a tratar", desde que relacionados com a actividade educativa <sup>800</sup>. Toda e qualquer outra entrada na Escola terá de ter autorização prévia da DGEB, mesmo quem queira realizar trabalhos de investigação <sup>801</sup>.

No que respeita à cedência das instalações escolares, ela é objecto de prescrições várias só podendo serem cedidas, a título precário para as Associações de Pais, (só "para a realização de reuniões") <sup>802</sup>, para alfabetização de adultos, para funcionamento de jardins de infância, do CPTV, de reuniões sindicais fora das horas das actividades lectivas e para fins eleitorais.

A actividade burocrática na Educação Primária primou pela normalização, não competindo aos professores pensar questões organizacionais mas tão só executar a organização. Como consta de um documento emanado do Conselho Coordenador do Distrito de Bragança, em data que não pudemos precisar,

"os impressos têm um valor importante na tão desejada simplificação administrativa. São seus objectivos: conter todas as fórmulas que se repetem em documentos do mesmo tipo; normalizar o trabalho administrativo e simplificar as relações entre o público e o serviço".

Entre 1975 e 1999, as funções do domínio administrativo-burocrático permaneceram idênticas às do Estado Novo, acrescidas das novas áreas de intervenção da escola (certificação de habilitações, preparação das candidaturas dos alunos a subsídios da ASE e distribuição do leite escolar/suplemento alimentar).

---

<sup>800)</sup> Ver Desp. nº 84/77, de 1/3; circular nº 3/82, de 25 de Maio, da DGEB e Circular nº3/DIV/84, de 25/7, da DGEB.

<sup>801)</sup> Circular nº3/82, de 25 de Maio, da DGEB.

<sup>802)</sup> Ofício-circular nº 23/77, de 13/7, da DGEE.

Por isso, neste domínio administrativo-burocrático, as escolas primárias não viram alterado o seu estatuto.

### **1.3.2. A escola primária, de burocracia profissional limitada, a burocracia profissional próxima da «adhocracia», no domínio organizacional-pedagógico**

No próximo capítulo, analisaremos este domínio organizacional-pedagógico na sua dinâmica curricular/pedagógica. Por ora, interessa-nos apenas reflectir nas grandes atribuições e competências dos professores do ensino primário, as quais foram estabelecidas em 1919, em 1975 <sup>803</sup> e em 1990. Elas constam dos dois estatutos, o de 1919 <sup>804</sup> e o de 1990 <sup>805</sup>, este com alterações em 1998 <sup>806</sup>. Para 1975, em consequência da democratização da escola primária, o Despacho 40/1975 constitui, também ele, um estatuto instituinte.

Expomos as grandes atribuições dos professores, nos termos dos três diplomas, no Quadro nº 14.

Genericamente, podemos afirmar que, tanto na I quanto na III República, as atribuições dos professores remetem para um professor autónomo, cultural e profissionalmente sólido e polivalente, capaz de estabelecer uma prática reflexiva e de investigação-acção (Carlos M. GARCIA, 1987, 1995a e 1995b; Araceli

---

<sup>803</sup> Despacho nº 40/1975

<sup>804</sup> Decreto nº 6137, de 29-9-1919, artº 105º).

<sup>805</sup> Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28/4.

<sup>806</sup> Decreto-Lei nº 1/98, de 2/1.

Quadro nº 14: Competências gerais dos Professores do Ensino Primário / 1º Ciclo, entre 1919 e 2005

1919 - 1990	1975 - 2000	1990/1998 - 2005
<p>Estatuto do Ensino Primário</p> <p>Deveres dos professores (Decreto nº 6137, de 29-9-919, artº 105º)</p> <p>Aos professores cumpre:</p> <p>1 -O ensino e educação dos alunos das classes a seu cargo, cuidando com grande desvelo do seu desenvolvimento moral e físico, aplicando os métodos e processos que a moderna, ciência pedagógica indica como mais proveitosos ao ensino e à criança, cujos direitos lhes assiste defender;</p> <p>2- Acompanhar os seus alunos durante as horas de recreio, não para os vigiar, mas para os orientar em seus jogos, estabelecendo com eles afectuosa familiaridade, e exercendo assim a sua acção educativa;</p> <p>3 -Criar no espírito da criança, educando-a, um profundo e intenso amor pela sua Pátria e respeito pelas instituições;</p> <p>4- Colaborar no desenvolvimento da escola a seu cargo, contribuindo para a sua boa instalação e embelezamento, aquisição de material</p>	<p>Despacho SE/AE nº 40/95 e legislação posterior: Compila 28 competências para o Conselho escolar. Transcrevemos as dezoito que entendemos serem específicas do domínio curricular/ pedagógico:</p> <p>1-"Decidir, dentro dos limites da lei e dos planos de orientação superiormente definidos pelos serviços competentes, sobre todas as questões que interessam à vida escolar;</p> <p>2-Apreciar casos de natureza disciplinar apresentados pelo Director da Escola, pelos professores, encarregados de educação e pessoal auxiliar;</p> <p>3- Proceder à análise dos problemas didáctico-pedagógicos, inseridos numa perspectiva da política educacional, tendo em atenção que a escola não é dissociável da sociedade em que se integra;</p> <p>4-Elaborar o Plano Pedagógico e o Regulamento da Escola;</p> <p>5-Estabelecer os critérios gerais e a metodologia utilizar na avaliação dos alunos;</p> <p>6-Constituir as equipas que se ocuparão da</p>	<p>Estatuto da Carreira Docente, aprovado pelo Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28/4, e alterado pelo Decreto-Lei nº 1/98, de 2 de Janeiro</p> <p>Artigo 10º: Deveres Profissionais</p> <p>1. O pessoal docente está obrigado ao cumprimento dos deveres estabelecidos para os funcionários e agentes do Estado em geral e dos deveres profissionais decorrentes do presente Estatuto.</p> <p>2. Decorrendo da natureza da função exercida, cujo desempenho deve orientar-se para níveis de excelência, são deveres profissionais específicos do pessoal docente:</p> <p>a) Contribuir para a formação e realização integral dos alunos promovendo o desenvolvimento das suas capacidades, estimulando a sua autonomia e criatividade, incentivando a formação de cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente intervenientes na vida da comunidade;</p> <p>b) Reconhecer e respeitar as diferenças culturais e pessoais dos alunos e demais membros da comunidade educativa, valorizando os diferentes saberes e</p>

escolar, criação do museu e biblioteca, e organização das suas	avaliação final em cada uma das fases e em	
--	--	--

  

1919 - 1990	1975 - 2000	1990/1998 - 2005
<p>instituições auxiliares e beneficentes;</p> <p>5- Dar à escola todo o prestígio, pela sua modelar organização e boa disciplina, tornando-a respeitada pelo povo da localidade;</p> <p>6-Apresentar-se na escola à hora regulamentar, retirando-se somente depois de concluídos os trabalhos respectivos e dar execução a todas as leis, regulamentos e ordens emanadas das estações oficiais superiores ;</p> <p>7 -Organizar o diário escolar da classe ou classes no qual se registarão, em resumo, as matérias ensinadas;</p> <p>8- Tratar igualmente todos os alunos, inculcando-lhes delicadeza de sentimentos e cortesia no seu proceder ;</p> <p>9 -Conduzir-se na vida e na sociedade, tendo sempre presente a elevada missão de educador, por forma a que mereça todo o respeito e consideração, exercendo pelo exemplo uma acção educativa na localidade;</p> <p>10 -Escrutar o livro de frequência das suas classes.</p>	<p>relação a cada turma;</p> <p>7-Decidir dos casos de alunos para cuja transição de fase não houve concordância dos professores directamente intervenientes no processo de avaliação;</p> <p>8-Apreciar a síntese dos trabalhos de avaliação dos alunos da 2ª fase;</p> <p>9-Homologar as listas dos alunos que concluíram com aproveitamento, o ensino primário elementar e também dos alunos que não obtiveram aproveitamento;</p> <p>10-Apresentar às DLE's os casos excepcionais dos alunos que não transitaram de fase e que, por razões de natureza individual, possam beneficiar de mudança de grupo;</p> <p>11-Apresentar às DLE's e ao Inspector da Área, até 20 de Setembro, proposta fundamentada de organização de turmas, quando circunstâncias justificadas impeçam a observância dos parâmetros superiormente estabelecidos;</p> <p>12-Propor alterações ao horário-tipo que reflectam impossibilidade do cumprimento do Despacho nº</p>	<p>culturas e combatendo processos de exclusão e discriminação;</p> <p>c) Colaborar com todos os intervenientes no processo educativo, favorecendo a criação e o desenvolvimento de relações de respeito mútuo, em especial entre docentes, alunos, encarregados de educação e pessoal não docente;</p> <p>d) Participar na organização e assegurar a realização das actividades educativas;</p> <p>e) Gerir o processo de ensino-aprendizagem, no âmbito dos programas definidos, adoptar mecanismos de diferenciação pedagógica susceptíveis de responder às necessidades individuais dos alunos;</p> <p>f) Respeitar a natureza confidencial da informação relativa aos alunos e respectivas famílias;</p> <p>g) Contribuir para a reflexão sobre o trabalho realizado individual e colectivamente;</p> <p>h) Enriquecer e partilhar os recursos educativos, bem como utilizar novos meios de ensino que lhe sejam propostos, numa perspectiva de desenvolvimento pessoal e profissional;</p>

	13/EA/AP/82; 13-Decidir sobre a forma de cumprimento dos horários de regime duplo com efectivos	i) Co-responsabilizar-se pela preservação e uso adequado das instalações e equipa-
--	--	--

1919 - 1990	1975 - 2000	1990/1998 - 2005
	<p>anormais (duas turmas para três professores;</p> <p>14-Propor à DE aumento do número de professores sempre que as reduzidas dimensões das salas de aula ou a integração de alunos com deficiências devidamente comprovadas o justifiquem;</p> <p>15-Organizar e distribuir os horários pelos professores;</p> <p>16-Decidir sobre as formas concretas de actuação e organização do serviço referente ao fornecimento do suplemento alimentar;</p> <p>17-Definir e organizar a vigilância activa nos recreios;</p> <p>18-Decidir da participação ou não dos pais, encarregados de educação ou outros elementos da comunidade na ocupação dos alunos dispensados, enquanto decorre a aula de Religião e Moral católicas;</p> <p>19-Pronunciar-se sobre a colaboração de elementos exteriores à escola".</p>	<p>mentos e propor medidas de melhoramento e renovação;</p> <p>j) Actualizar e aperfeiçoar os seus conhecimentos, capacidades e competências, numa perspectiva de desenvolvimento pessoal e profissional;</p> <p>l) Empenhar-se nas e concluir as acções de formação em que participar;</p> <p>m) Assegurar a realização, na educação pré-escolar e no ensino básico, de actividades educativas de acompanhamento de alunos, destinadas a suprir a ausência imprevista e de curta duração, do respectivo docente;</p> <p>n) Cooperar com os restantes intervenientes no processo educativo na detecção da existência de casos de crianças ou jovens com necessidades educativas especiais.</p>



GARCIA, Estebaranz GARCIA e Victória SÁNCHEZ, 1992; Handy HARGREAVES, 1992 e 1996).

No Estado Novo, poderemos falar de uma desprofissionalização docente, em termos de formação e de acesso à profissão, até 1961. Entre 1932 e 1961, foi possível, inclusive, aceder à profissão, com apenas o 4º ano da escola primária, com 18 anos de idade, e desde que aprovado num exame de admissão muito selectivo, segundo as professoras que entrevistámos <sup>807</sup>. Do mesmo modo, entre 1942 e 1960, também foi possível entrar nas escolas de formação com apenas o actual 6º ano, com 18 anos e desde que com sucesso no exame de admissão. A isto devemos acrescentar que, a partir de 1932 e até 1960, o curso de formação só teve a duração de três semestres (cf Anexos).

O Estado Novo não alterou o estatuto profissional dos professores definido na I República. No entanto, condicionou o exercício da profissão estabelecendo alguns procedimentos obrigatórios, no domínio administrativo-burocrático, e tendencialmente obrigatórios, no domínio curricular-pedagógico (manuais escolares obrigatórios, horário semanal obrigatório, entre 1927 e 1961, exames obrigatórios no 3º ano, até 1964, e no 4º, até 1976, e normas de avaliação dos professores. E, como veremos, também limitou a formação dos professores a dois anos.

Apesar desta tentativa relativamente gorada de standardização de procedimentos, o mecanismo mais conformador das práticas profissionais dos professores acabou por ser próprio das burocracias profissionais, a standardização dos resultados, através dos exames.

Com efeito, os exames induziam os professores a subalternizarem as Actividades Manuais, de Educação Física e de Educação Musical, academizando as práticas docentes. No entanto, os exames, por um efeito da mesma natureza, também induziram à igualdade entre meninos e meninas, na medida em que as actividades de inculcação das diferenciações de género também não eram valorizadas nos exames.

Reflectindo sobre os deveres dos professores, insertos no Quadro nº 14, verificamos facilmente mudanças no conceito de educação. Nesta linha, a concepção da função docente responde a tal conceito.

No entanto, as três componentes fundamentais do conceito de educação (instrução, socialização e estimulação) já estavam presentes na concepção da função docente em 1919, e mantiveram-se, até hoje.

Pela análise dos deveres dos professores conclui-se uma larga margem de autonomia na concepção do processo de ensino, margem de autonomia incompatível com as características da burocracia mecânica, mas limitada à às

<sup>807</sup>

«Passámos 18, em 200 candidatas», disse-nos uma das professoras ex-Regentes.

concepções que os professores receberam na sua formação e aos meios disponíveis para a educação e para o ensino.

No que respeita à formação dos professores, como veremos na secção seguinte, ela foi muito empobrecida no Estado Novo, embora muito incrementada a formação prática de contacto com as crianças, ao longo do período de formação. De igual modo, a concepção da formação era uma concepção para a vida e não uma formação ao longo da vida ou contínua. Desta, no Estado Novo, só ouviremos falar com Veiga Simão (Lei 5/73, de 25/7).

É a partir de 1961 que se passa do conceito de burocracia profissional limitada a burocracia profissional. Os termos «horário flexível» e «planos adaptados às crianças» fazem pensar numa nova orientação na acção do professor, logo incrementada, em 1961, com o convite às «Regentes Escolares» para completarem a formação no Magistério Primário, mas pagando elas do seu bolso.

Os conceitos de escola aberta à comunidade e de interacção com esta, acrescidos da ênfase no desenvolvimento global e integrado das crianças, conciliando todas as componentes do desenvolvimento, disseminados após o «25 de Abril», tornaram a concepção da função do professor como um profissional polivalente, capaz de programar de forma diferente e adaptada às crianças e aos seus ritmos de aprendizagem.

A partir de 1982, a disseminação dos «planos pedagógicos de escola», veio dar ainda mais força à necessidade de uma capacidade de gerir situações instáveis e emergentes por parte dos professores. A necessidade de um «professor profissional», compatível com a burocracia profissional e próximo da «adhocracia» fazia-se sentir e, muito mais, a partir de 1989/90, ano do lançamento do ensino baseado no «projecto educativo» e na ambiguidade de uma programação curricular-pedagógica entre os «objectivos mínimos» e os «objectivos de excelência».

João FORMOSINHO (1992: 23-48) referiu então a necessidade de uma especialização da escola por funções, dado que o «discurso normativo de um super-professor» podia induzir os profissionais da educação a cultura de resistência e de desistência pelas tarefas excessivas que, cada vez mais, eram enquadradas nas funções docentes.

Desde 1976, com a exigência da habilitação do 11º ano para ingresso no Curso do Magistério Primário (até aí, e desde 1960, era o equivalente ao actual 9º ano) e com a implementação de um curso com três anos de formação, procurava-se responder a esta abrangência e incerteza da função docente. Esta já estava muito mais próxima da realização das características da «adhocracia», pela sua ambiguidade, do que da burocracia profissional.

O aumento da formação dos professores era a única resposta possível para um novo paradigma organizacional curricular-pedagógico, implementado a partir de 1976, com a abolição dos exames e a implementação da avaliação contínua e qualitativa dos alunos.

O percurso desta busca de resposta é um dos aspectos de maior investimento da Administração Educativa.

No que respeita à Formação Inicial, em 1986, passa a ser exigido o 12º ano para a entrada na formação, iniciada nesse ano, nas instituições de ensino superior, e atribuindo já o grau de Bacharel (3 anos). Portanto, em Julho de 1989, saíram das escolas de formação os primeiros professores do ensino primário diplomados com bacharelato.

E, a partir de Outubro de 1989, o Regime Jurídico da Formação Inicial de Professores <sup>808</sup> possibilitava dois modelos de professor, entre os quais o de professor do 1º ciclo do ensino básico e o de professor dos 2º e 1º ciclos do ensino básico.

Este percurso é complementado, a partir de 1998/1999, com o início de cursos de quatro anos, conferidores do grau de Licenciado (na sequência da alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo, pela Lei nº 115, de 18 Setembro de 1997) e igualizadores, em termos de estatuto social e profissional aos restantes professores do ensino não-superior.

E, em acordo com este estatuto de licenciado, em Agosto de 1998 <sup>809</sup>, é aprovado o regime dos cursos de complemento de habilitações, para obtenção do grau de Licenciado pelos professores Bacharéis, já em exercício. Este sistema de formação, no entanto, teve duas vias, ambas elas conducentes ao grau de licenciado. Foram elas a que acabámos de referir e a outra a dos Cursos de Formação Especializada, apelidados pelo diploma de 1998 como cursos de «Qualificação para o Exercício de Outras Funções Educativas».

Estas vias de formação generalizavam e uniformizavam a obtenção do grau de licenciado, até aí, e desde 1991, só possível através da frequência e aproveitamento em Cursos de Estudos Superiores Especializados que fossem reconhecidos como constituindo um todo coerente com o bacharelato.

Além disso, a segunda via constituía mais uma forma de obter formação especializada, cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 95/97, de 23/4, com base na experiência desenvolvida em 1993, ao abrigo da Portaria 1209, de Dezembro de 1992, para a especialização em Administração Escolar e Educacional.

---

<sup>808</sup> Decreto-Lei nº 344/89, de 12/10.

<sup>809</sup> Decreto-Lei 255/98.

No que respeita à formação contínua, ela foi generalizada a partir de 1993<sup>810</sup>, associando a aquisição de formação à progressão na carreira remuneratória, alterada pelo Decreto-Lei nº 409/89, de 18/11, para o que foram criados, ainda em 1992, o Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua de Professores, Conselho que viu as suas competências aumentadas em 1996, para acreditar também as acções de Formação Especializada, e os Centros de Formação das Associações de Escolas, estes num processo mobilizador e participativo, no qual os professores do ensino primário também se empenharam.

Esta associação da formação contínua à carreira fez-se através do sistema de créditos, fazendo equivaler 25 horas de formação a um crédito, sendo requeridos tantos créditos de formação quantos os anos de permanência estabelecidos no escalão remuneratório para a transição ao escalão seguinte.

Mas a tentativa de construção de condições para a existência de um «professor profissional» não ficaria completa sem a aprovação de um sistema de avaliação de professores, condição necessária, além da anteriormente referida, para a progressão na carreira. Este sistema foi aprovado, de forma coerente, com o Regime Jurídico da Formação Contínua, pelo Decreto Regulamentar nº 14/92, de 4/7, sendo complementado pelo Decreto Regulamentar nº 13/92, o qual previa um mecanismo de contenção da despesa pública, através da prestação de provas públicas para acesso ao 8º escalão da carreira remuneratória.

Este regime de acesso ao 8º escalão foi revogado, em 1996, pelo Decreto-Lei nº 41/96, de 7/5, passando desde então, a carreira de semi-prismática a prismática, permitindo a todos os professores o acesso ao 10º escalão, sem outras exigências que não fossem a elaboração de um Relatório Crítico, por cada transição de escalão, nos termos do acabado de referir Decreto Regulamentar 14/92, entretanto alterado e mais bem especificado, pelo Decreto Regulamentar nº 11/98, de 15/5.

Finalmente, em finais de 1996, dois Despachos do Ministro da Educação<sup>811</sup>, actualizáveis todos os anos, permitiu a quase todos os detentores dos Cursos Superiores Especializados receberem como Licenciados, embora pudessem não ser licenciados de facto, e embora tivessem todos os direitos académicos de licenciado.

Este percurso de enriquecimento da formação e do estatuto profissional ficaria completo em 1998, através de um novo Despacho do Ministro da Educação<sup>812</sup>, Despacho também actualizável todos os anos, reconhecendo quais

---

<sup>810</sup> Esta generalização teve a seguinte legislação enquadradora: Decreto-Lei nº 249/92, de 9/11, alterado pela Lei nº 60/93, de 20/8, e pelos Decretos-Lei nºs 274/94, de 28/10, 207/96, de 2/11 e 155/99, de 10/5.

<sup>811</sup> Despachos nºs 243/ME/96 e 244/ME/96, ambos de 31/12.

<sup>812</sup> Despacho nº 8292/98 (2ª Série). In DR, II Série, de 18/5, pp. 6679- 6683.

os Mestrados e Doutoramentos relevantes para a bonificação do tempo de progressão na carreira remuneratória – quatro anos para o Mestrado e seis para o Doutoramento.

No plano teórico e dos instrumentos de acesso, a Administração Educativa criou todas as condições para uma carreira meritocrática, profissional e «adhocrática».

Na realidade, precisávamos de saber se, na vida profissional real, todo este esforço correspondeu a uma melhoria das práticas educativas e dos serviços prestados ao alunos pelos professores. Mas, neste domínio, e infelizmente, não temos dados suficientes para nos pronunciarmos em juízo.

Agora segue-se o desafio da Declaração de Bolonha.

#### 1.4. O estatuto sócio-profissional dos professores

Como ficou dito na secção anterior, verifica-se que o estatuto sócio-profissional dos professores acompanhou a evolução do estatuto organizacional da escola primária, dotada de autonomia de gestão curricular e pedagógica, a partir de 1974, porque serviço desconcentrado dos Serviços da Administração Central do Ministério da Educação, nos domínios curricular e pedagógico.

Os professores foram sempre considerados funcionários do Estado e, como tal, sujeitos ao poder disciplinar deste. O Estatuto Disciplinar, pela sua configuração, pode estar a tornar-se num obstáculo à participação divergente. No entanto, datando já de Janeiro de 1984, não tem sido contestado por nenhum dos intervenientes na política educativa.

O referido estatuto disciplinar dos funcionários civis da administração central, regional e local <sup>813</sup>, visa impôr um código de conduta burocrática aos funcionários:

"visa a presente revisão (do estatuto) contribuir para que a Administração Pública fique dotada com instrumentos legais mais adequados ao combate à corrupção numa perspectiva de normalização da própria administração"<sup>814</sup>.

Em congruência, "*consideram-se deveres gerais dos funcionários*

- a) o dever de isenção
- b) o dever de zelo
- c) o dever de obediência

---

<sup>813</sup>) D.L. 24/84 de 16/1.

<sup>814</sup>) Idem, ponto 2 do Preâmbulo.

- d) o dever de lealdade
- e) o dever de sigilo
- f) o dever de correcção
- g) o dever de assiduidade
- h) o dever de pontualidade"<sup>815</sup>.

A evolução do estatuto sócio-profissional dos professores dá-se em três áreas:

- na área da formação para a profissão;
- na área do estatuto social; e
- na área remuneratória, a nível salarial.

Na área da formação para a profissão, a I República deixou uma formação de três anos, melhorada em 1928, para quatro anos (Anexos 3 e 4). No entanto, no início do Estado Novo, em 1930, ela seria reduzida para 2 anos (Anexo 5 ), sendo sucessivamente reformulada em 1931, em 1932, e, 1943 e em 1960 (Anexos 6 a 9). Nesta última reformulação, já para bastante melhor, apesar da manutenção dos dois anos de formação.

Como vimos na secção anterior, a formação passaria para três anos, em 1976, com a exigência da habilitação do 11º ano para poder concorrer ao Magistério Primário, tendo-se mantido os três anos até ao ano lectivo de 2001/2002 pois que, no final deste ano lectivo os professores já terminaram a formação com o grau de Licenciado. No entanto, tal já havia acontecido, no final de 1999, pela via do complemento de habilitações, para os professores já inseridos na carreira.

Apesar de formados em três anos, os professores, a partir de 1986, tiveram de possuir a habilitação do 12º ano para concorrerem às instituições de ensino superior onde, a partir daquela data, passou a inserir-se a formação, conferindo o grau de Bacharel.

O Estado Novo seguiu assim uma estratégia de desprofissionalização dos professores, a partir de 1930.

Apesar das limitações introduzidas ao exercício da função docente, o Estado Novo nunca deixou de afirmar a necessidade de saberes específicos para o seu exercício.

---

<sup>815</sup>) Idem: ibidem

A desprofissionalização da função docente processa-se então através de estratégias inibitórias da iniciativa organizacional-pedagógica dos professores e através do reforço do controlo da Administração Central sobre as acções daqueles.

A afirmação da especificidade dos saberes específicos necessários ao exercício da função docente é uma constante ao longo do período de maior limitação administrativa da iniciativa dos professores, ainda que tal especificidade seja menos considerada a partir de 1937 e até 1949/50 <sup>816</sup>.

Esta especificidade observa-se ao longo das diferentes reformas do Curso de Formação de Professores <sup>817</sup>, posteriores à de 1928, uma reforma que mantém todas as características do período republicano. As reformas, posteriores à de 1928, tendo diminuído quer a cultura geral de entrada dos futuros professores (passou a ser obrigatório apenas o 1º ciclo do Ensino Secundário, apesar da exigência de passagem no exame de admissão), quer a formação geral através das disciplinas de Português, Matemática, Ciências e Físico-químicas, que foram banidas, basearam a formação dos professores apenas na cultura psico-pedagógica, na didáctica e na prática pedagógica.

A especificidade de saberes pedagógicos pode ainda ser documentada com a consideração das instruções anexas aos diferentes programas do ensino primário onde o apelo aos métodos activos, à diferenciação de métodos e consideração pelas experiências dos alunos é uma constante, ainda que entrelaçada com contradições evidenciadoras da sua negação.

É o caso, por exemplo, dos programas de 1928:

"Ora, se a ciência que estuda a criança, em todas as manifestações do crescimento do seu corpo e da sua inteligência e ainda das suas tendências morais e estéticas, não deve ser ignorada pelo professor primário, para que ele possa desenvolver as energias naturais da criança, despertá-las e estimulá-las, preocupando-se mais em observá-la e em satisfazer a sua curiosidade do que em fornecer-lhe, por maus processos pedagógicos, noções que ela não reclama (...).

---

<sup>816</sup> Mas esta menor consideração não resulta de uma menor ênfase no saber-fazer pedagógico do professor mas da prevalência dos valores a veicular pela Escola sobre a prática pedagógica (ver Dec. 27603, de 29/3/37, com o texto dos novos programas e instruções pedagógicas sobre os programas).

<sup>817</sup> Até 1942, foram feitas cinco reformas do Curso de Formação de Professores. A primeira, logo em 1928 (Dec 16037) melhorando e aperfeiçoando o curso da I República, passando-o a 4 anos; a segunda, em 1930 (Dec 18646), instituindo as Escolas do Magistério Primário e reduzindo o curso a dois anos e às disciplinas de psicopedagogia e didáctica; a terceira, em 1931 (Dec 20254), reforçando os exames de Estado e a prática pedagógica; a quarta, em 1932 (Dec 21695), passando o curso novamente para três anos; a quinta, em 1935 (Dec 25311) consistiu na aprovação dos programas que, até então, não tinham sido alterados, em relação aos da I República. A sexta foi o cancelamento das matrículas nas Escolas do Magistério Primário, entre 1937 e 1942 (Dec 27279, de 24/11/36).

A tendência para a mecanização deve ser combatida no ensino primário" <sup>818</sup>.

Mas também, no mesmo programa se faz ressaltar que

"as palestras educativas tomarão por base qualquer assunto oferecido por cousas ou factos observados. Geralmente as crianças devem resumir ou repetir o que ouviram" <sup>819</sup>.

A especificidade do saber profissional do professor é posta em evidência nas orientações pedagógicas que o Director Geral do Ensino primário, Braga Paixão, expediu aos professores, em 1934, através de várias circulares. Numa delas, recomenda-se o papel do professor como orientador:

"Nas nossas escolas, dá-se ainda demasiada extensão ao uso da palavra falada, ao ensino meramente verbal, em que a função do aluno é meramente ouvir.

O professor muitas vezes fala demasiado; "inunda a classe de palavras", na expressão feliz de uma educadora.

É preciso que fale só o bastante: mas que o indispensável não falte. É preciso, sobretudo, que o mestre leve o aluno a falar ele próprio e a exprimir-se com clareza" <sup>820</sup>.

Nas mesmas orientações estabelecem-se algumas competências interpessoais que os professores devem cultivar:

"linguagem clara, serena e expressiva", "atitude simpática e tratar com afectuosidade as crianças, captar-lhes a confiança, esforçar-se por compreendê-las", "liberdade recíproca, calma e respeito", "disciplina por sugestão" <sup>821</sup>.

Esta especificidade de saberes psicopedagógicos e didácticos foi posta em causa, mas não anulada a partir de 1937. Valorizou-se essencialmente a formação espiritual do aluno. Para isso,

"os exercícios de memória, em forma ou não de recitativos, são de grande valor pedagógico, quer como auxiliares da expressão, quer pelo conteúdo espiritual que vão deixando na alma das crianças" <sup>822</sup>.

A formação espiritual é tornada mesmo objectivo fundamental da educação pois esta destina-se a "exercer as virtudes morais e cívicas, dentro de um vivo amor a Portugal" <sup>823</sup> e a função da escola "é preparar as crianças para a utilização e bom rendimento das suas riquezas espirituais" <sup>824</sup>.

---

<sup>818</sup> Programas do ensino primário de 1928 (Dec 27603, de 15/10).

<sup>819</sup> Idem

<sup>820</sup> Circular nº 88, de 13/9/34 - Instruções, Série A. Para uma compendiação geral destas circulares, ver A. Justino FERREIRA (1935): *Legislação do Ensino Primário* - Apêndice I. Editora Educação Nacional. Porto

<sup>821</sup> Circular nº 88, de 13/9/34, in Manuel CARAMONA e Liberato OLIVEIRA (1953): *Sumário de Legislação do Ensino Primário*. Gomes e Rodrigues Editores, lda. Lisboa

<sup>822</sup> Programas de 1937 (Dec 27603)

<sup>823</sup> Lei 1969 de 20/5/38

<sup>824</sup> Programas de 1937



No entanto, mesmo nos programas de 1937, as competências pedagógicas do professor são exaltadas:

"Regra pedagógica muito para atender, especialmente nas lições de iniciação, é a de não passar à lição seguinte sem que as anteriores estejam perfeitamente sabidas. A pressa tem aqui gravíssimos inconvenientes que se reflectem até na disciplina escolar. Dificuldades provenientes da diversidade de tipos psicológicos e do diferente nível mental das crianças não se superam só pela repetição das mesmas lições, mas também pela apresentação do mesmo assunto sob outros aspectos ou utilizando novos processos"<sup>825</sup>.

Nesta orientação, em 1949, apelava-se aos professores, em Escola Portuguesa, para a diferenciação do ensino:

"A personalidade, as aptidões, os interesses diversos impõem uma acção diversa, adaptada a cada caso (...). A liberdade e a diversidade da alma humana exigem que se respeitem a sua maneira de ser própria, as suas reacções diferentes, os seus interesses desiguais. É, pois, a variabilidade de sistemas, métodos, processos, estímulos, que torna complexa a missão do professor dentro da escola"<sup>826</sup>.

Tal complexidade, porém, é negada, já em 1931<sup>827</sup>, pela criação dos postos de ensino, que passam a chamar-se escolares em 1936<sup>828</sup>. Para os postos de ensino, o estado arranjou professores com a cultura mínima, como convinha a quem queria controlar os professores e a quem queria gastar pouco dinheiro com os vencimentos. No entanto, mesmo assim, o Estado nunca reconheceu estas "professoras", as Regentes, com apenas a 4ª classe, e "bom comportamento moral e civil", como professoras. Elas eram apenas as agentes de ensino que ensinavam na

"escola aconchegada da terra pequenina, onde outra (escola) se tornaria desproporcionada, ao mesmo tempo que pelo desperdício, inimiga da restante terra portuguesa"<sup>829</sup>.

Também por esta compartimentalização entre postos escolares (com apenas a 3ª classe e regidos por regentes) e escolas, com a 4ª classe, administradas por professores, o Estado manteve a aparência da necessária especificidade dos saberes pedagógicos. E esta aparência era tanto mais credível quanto os alunos dos postos escolares, para passarem de classe, tinham de ser sujeitos a provas em escolas<sup>830</sup>, enquanto que os professores eram eles próprios responsáveis pela passagem de classe dos seus alunos.

<sup>825</sup> Idem: programa de Língua Materna

<sup>826</sup> Alberto E. Vaz Pires (1949), in "Escola Portuguesa", nº 782 (Outubro de 1949): 1-2

<sup>827</sup> Dec. 20604, de 9/12/31

<sup>828</sup> Dec 27279, de 24/11/36

<sup>829</sup> Idem. A expressão entre parêntesis é nossa.

<sup>830</sup> Ver artº 8º do Dec 20604, de 9/12/31 e ainda a circular nº 67/ DGEP, de 25/5/34

A sanção disciplinar e a avaliação com efeitos na carreira profissional terão sido os dois processos mais eficazes de o Estado Novo controlar a acção pedagógica dos professores e o seu comportamento moral e cívico.

A sanção disciplinar era referida a propósito de todas as ordens e instruções mas foi assumida com apelos à obediência.

Em 1935, o então Director Geral do Ensino Primário, Braga Paixão, em circular emitida aos Inspectores de Distrito Escolar, recordava que

"É dever dos professores o conhecimento das instruções relativas à forma por que hão-de conduzir a actividade escolar. Esta tem um comando que pressupõe a compreensão e capacidade de execução, por parte de todos os subordinados, das directrizes que constituem o plano de acção.

É dever dos professores, também, obedecer nos seus esforços às normas estabelecidas pelas entidades competentes para os dirigir. Estas normas são de cumprimento taxativo".<sup>831</sup>

Porém, a componente mais burocrática e autoritária da missiva estava na não consideração da situação geográfica dos professores face ao conhecimento das instruções:

"Cada vez que encontrarmos V<sup>a</sup> Ex<sup>a</sup> e os seus agentes de verificação ou orientação, um professor que desconheça as instruções de orientação pedagógica, ou que as não cumpra, devemos considerar que estamos em presença de um professor que falta à satisfação das obrigações legais e está, portanto, sujeito às sanções disciplinares".<sup>832</sup>

Perante isto caracterizaremos o sistema administrativo dos professores do ensino primário, no Estado Novo, como autoritário coercitivo pois utilizava como motivação mais as sanções do que as recompensas porque estas não premiavam as iniciativas de desenvolvimento profissional mas as acções desenvolvidas de acordo com a lei e as instruções.

Situa-se, neste caso, a avaliação dos professores, feita em função de parâmetros de grande subjectividade e negligenciando acontecimentos acidentais quer na vida do professor, quer no processo de ensino.

A avaliação foi reformulada, em 1933, com base em parâmetros que faziam intervir a sociedade civil na avaliação já que contemplava os seguintes:

- "a) as qualidades docentes do professor
- b) o valor do seu esforço
- c) o aproveitamento dos alunos
- d) o seu zêlo pelo serviço e pelo progresso da escola
- e) as obras de interesse local em que haja cooperado ou para que tenha contribuído, sem prejuízo dos serviços escolares

---

<sup>831</sup>) Circular da DGEP nº 88 de 13/9/35.

<sup>832</sup> Idem.

f) a consideração social de que goza" <sup>833</sup>.

A classificação tinha de ser "*suficiente*" pois sendo de "*deficiente*" e,

"sendo dada em dois anos lectivos, seguidos ou não, implica a perda da última diuturnidade concedida e a instauração de processo disciplinar, ou a demissão se o professor não houver adquirido o provimento definitivo" <sup>834</sup>.

Assim, a necessidade de ter uma boa classificação de serviço prestado criou nos professores o sentimento do medo perante os superiores hierárquicos e a insegurança profissional, ingredientes necessários à aquisição do dever de obediência como elemento integrante da cultura organizacional da classe docente.

Ora, do dever de obediência à desprofissionalização funcional foi um passo pois o que era imposto era o mínimo exigido e o mínimo exigido era o máximo necessário para ter classificação de "suficiente". Nestes termos, nem o processo de ensino nem a cultura profissional dos professores podiam evoluir em termos de qualidade.

Foi dentro deste espírito que se desenvolveram os programas da cadeira de Legislação e Administração Escolares dos Cursos do Magistério Primário. Para além da pobreza de conteúdos <sup>835</sup>, apenas se ensinavam aspectos normativo-regulamentares e nem sequer o preâmbulo dos Decretos-Lei se dava a conhecer aos professores <sup>836</sup>.

O Conselho Escolar, extinto pela Reforma de 1933, era factor de interacção grupal e, por isso, de enriquecimento profissional e de integração social. Ao privar os professores da possibilidade desta interacção, o Estado Novo limitou o sentimento de grupo dos docentes e instalou no seu seio a competição pelos "bons olhares" do Director de Escola ou dos superiores hierárquicos.

A proibição da interacção grupal foi particularmente virulenta no período em que os professores ainda puderam escolher os manuais escolares, de entre os aprovados oficialmente (até 1937/38):

---

<sup>833</sup> Artº 168 do Dec 22369 de 30/3/33.

<sup>834</sup> Idem, artº 170.

<sup>835</sup> O programa de 1943 é uma penúria pois só insere aspectos de organização burocrática: " 1º ano: recenseamento escolar. Obrigatoriedade do ensino. Matrícula, frequência e passagens de classe. Exames. Horários. Assistência escolar: caixas, cantinas, bibliotecas. Deveres dos professores. 2º ano: Provimentos no Magistério. Faltas e licenças. Disciplina dos funcionários. Actividade privada, comportamento, casamento e residência dos professores. Escrituração e estatística. Correspondência oficial. Conhecimentos práticos dos livros, impressos e mapas usados no ensino Primário" (Dec. 32629 de 16/1/43).

<sup>836</sup> Com efeito, nenhum dos manuais de legislação consultados insere os preâmbulos dos Decretos - Lei.

"A escolha de livros e compêndios, dentro dos adoptados superiormente, é confiada individualmente aos professores e não pode ser objecto de resoluções colectivas tomadas em reuniões previamente convocadas para o efeito, as quais estão proibidas" <sup>837</sup>.

Adivinha-se que concepção de homem, que teoria administrativa está por trás desta proibição. Como escreveu Gomes de MATOS (1980: 13),

"Na burocracia, as pessoas tendem a ser reduzidas a um número, a um código, a uma descrição sumária num formulário padronizado. A burocracia tem um ideal: transformar todos em ninguém" <sup>838</sup>.

Privar o indivíduo daquilo que lhe é mais natural, o sentimento e a necessidade da afiliação, é despersonalizá-lo pois, e como refere o autor citado

"A reunião (...) é o meio de comunicação mais completo. A informação levará o grupo à participação. Quem participa sente-se corresponsável pela reunião e pela consecução dos objectivos da mesma" <sup>839</sup>.

No relato dos professores entrevistados, mesmo durante a década de sessenta, nunca tiveram um director de escola que tivesse interiorizado os poderes que a lei lhe conferia. Consideraram que os directores de escola com quem trabalharam, sendo professores, sentiam a mesma necessidade de comunicar e de conviver. Daí, segundo eles, não ter sido conseguida pelo Estado Novo a função de controlo que lhes atribuía. A década de sessenta, com toda a sua valorização da educação e dos métodos pedagógicos, terá criado um clima de mobilização mitigada entre os docentes.

Apesar de tudo, a não ser no domínio a formação de professores, as estratégias seguidas pelo Estado Novo não operaram uma ruptura profunda com o modelo da administração do ensino, na I República, limitando-se a reforçar os poderes fiscalizadores da Inspeção, a unificar a administração através do reforço da unidade de mando e a limitar a interacção entre os professores, extinguindo os Conselhos Escolares nas escolas. Deixando cada professor entregue a si mesmo, sob a vigilância do Director da Escola, do Inspector, do Pároco de freguesia e do Regedor, o Estado Novo pouco mais precisaria de fazer para submeter os professores já de si submissíveis pelo isolamento em que se encontravam.

Por isso, no aspecto da organização do processo de ensino a análise dos aspectos de continuidade do Estado Novo em relação à Primeira República, parece-nos ser tão importante como a análise da especificidade das competências organizacionais-pedagógicas dos professores.

---

<sup>837</sup> Circular n° 22, de 15/10/33

<sup>838</sup> Francisco Gomes de MATOS (1980): *Desburocratização*. S. Paulo, 3ª Edição. Atlas Editora

<sup>839</sup> Idem, p. 162

Estas limitações remetem-nos para uma outra vertente na análise da organização do processo de ensino na I República - a das estratégias organizacionais limitativas de uma participação mesmo no aspecto exclusivamente pedagógico, estratégias que o Estado Novo manteve intactas. Analisaremos, de seguida, algumas delas que nos parecem mais relevantes, para a compreensão da continuidade entre a I República e o Estado Novo.

A primeira foi a da concentração na Direcção Geral do Ensino Primário e Normal da capacidade de concepção, formulação e especificação do currículo.

A segunda estratégia da I República foi a standardização do material escolar mínimo, como condição para uma educação de qualidade pedagógica minimamente aceitável <sup>840</sup> e a limitação dos manuais escolares às disciplinas mais "nobres," e, em qualquer dos casos, necessariamente aprovados e cancelados pela DGPN:

"o ensino primário deve ser essencialmente activo, partindo sempre da convivência do aluno com as realidades físicas e sociais".

Serão dispensados, quanto possível, os livros, especialmente os destinados ao ensino do cálculo, da geometria, do sistema métrico, do desenho e das ciências naturais.

A leitura deve porém fazer-se em mais de um livro" <sup>841</sup>.

Ora, o Estado Novo, como veremos, manteve estas directrizes privilegiando o controlo dos manuais de Leitura, História, Educação Cívica e Religião e Moral, os desta disciplina através da Igreja.

Uma terceira estratégia foi a compartimentalização do tempo escolar, ainda que a distribuição das lições ficasse a cargo dos professores. Com efeito, "nas escolas do ensino primário geral, os períodos lectivos serão divididos em 20 tempos semanais, com a duração máxima de 45 minutos cada um", e com um intervalo, entre cada um, "nunca inferior a 15 minutos" <sup>842</sup>. Através da

---

<sup>840</sup> Os artigos 29, 30 e 31 do Dec. 6137 definem o material escolar mínimo: "além das carteiras em número necessário para todos os alunos, haverá pelo menos em cada sala uma mesa, uma cadeira para o professor, e armários para os cadernos e material escolar dos alunos, e ainda para um museu regional.

O mínimo de material didáctico compor-se-á de um ou dois quadros negros, uma colecção de pesos e medidas, uma balança Roberval, uma balança decimal, uma craveira, uma colecção de sólidos geométricos, cartas corográficas do Continente e Ilhas Adjacentes e possessões ultramarinas, mapas geográficos, tripé com estante para os cartões com alfabetos e silabários, além de várias colecções de caracteres móveis".

É de realçar que o Estado Novo alterou estas disposições por duas vezes: a primeira, em 1935 (Dec. 25305 de 9/5), introduzindo apenas o mapa-mundi, cabides para o vestuário dos alunos e um relógio de parede, e a segunda em 1936 (Lei 1941, de 11 de Abril) para mandar colocar "por detrás e acima da cadeira do professor, um crucifixo, como símbolo da educação cristã determinada pela Constituição"

<sup>841</sup> Dec. 5787-A, artº 9º

<sup>842</sup> Idem, artº 31º

compartimentalização do tempo escolar, gerava-se uma tendência natural ao psitacismo e uma secundarização das actividades expressivas <sup>843</sup>.

Assim, a burocratização do tempo escolar, logo em 1927 <sup>844</sup>, e que se manteve até 1960, (e nas práticas dos professores até muito mais tarde), tem precedentes na I República.

Uma quarta estratégia, complementar da anterior, teve duas vertentes: a primeira foi a do tipo de agrupamento dos alunos, baseado no rendimento escolar dos mesmos e, conseqüentemente, no seu nível etário; e a segunda foi a da distribuição dos grupos de alunos pelos professores. Com efeito, o que devia ser regra - o agrupamento familiar <sup>845</sup> - foi excepção, pois, como regra, era distribuída uma classe a cada professor e só não sendo isso possível se procuravam outras soluções alternativas. É pertinente equacionar este modelo, pois, 70 anos depois, ele parece estar de pedra e cal nas representações organizacionais dos professores como símbolo de homogeneidade pedagógica e resistiu aos normativos legais que, a partir de 1975, introduziram o regime de fases. Tanto mais que a busca neoliberal de escolas ditas de excelência tende para a homogeneidade social e académica e destrói o objectivo da igualdade de oportunidades.

Em termos de possibilidade de controlo, pelos dirigentes da administração educacional, das práticas docentes, um modelo compartimentado disciplinar presta-se melhor à regulamentação e à fixação de objectivos específicos, embora se preste também mais à preponderância dos subobjectivos de cada disciplina sobre os objectivos do currículo <sup>846</sup> e às acções estratégicas dos «actores». Daí que o Estado Novo não deixasse perder mais uma estratégia propícia ao controlo normativo do processo pedagógico.

Mas, se considerarmos alguns aspectos da administração dos professores, também verificaremos que o Estado Novo não teve grande criatividade na adopção de determinadas medidas.

---

<sup>843</sup> Como diz João FORMOSINHO, 1986: "o modelo compartimentado disciplinar preocupa-se com o ensino mas não garante certos princípios de aprendizagem".

<sup>844</sup> Dec 14463, de 22/10/27

<sup>845</sup> O agrupamento familiar é característico do ensino primário, em escolas de um só professor, pois aí juntam-se na mesma classe, alunos dos quatro anos de escolaridade (ver João FORMOSINHO, 1994: 14- 18)).

<sup>846</sup> As análises de Phillippe SELZNICK foram decisivas para a compreensão deste fenómeno. Reflectindo sobre elas e sobre a organização escolar, Thomas SERGIOVANNI e Robert STARRAT (1978: 66-67) escrevem: "o perigo de departamentalização, da delegação e da divisão do trabalho é o aparecimento de subobjectivos (...). Quando esses subobjectivos, algumas vezes mencionados como objectivos intermediários, são internalizados, tendem a assumir prioridade sobre a missão total da escola. (...) Se os objectivos totais da escola, por exemplo, são tão remotos ou não podem ser operacionalizados, os professores tendem a focar os seus próprios departamentos ou os objectivos ao nível da série, quando buscam orientação para seu desempenho profissional".

Se começarmos pela discriminação sexual entre professores e professoras, verificaremos que, na I República, "nas três primeiras classes o ensino deve ser feito por professoras e nas duas restantes por professores" <sup>847</sup>.

O controlo ideológico sobre os professores era externo pois era objecto de declaração da

"autoridade administrativa do Concelho, onde o requerente tenha residido os últimos seis meses, comprovativa da sua franca adesão às instituições republicanas ou do seu acatamento e respeito às Instituições da República" <sup>848</sup>.

Assim, manifestava-se a mesma ausência de pluralismo e de aneutralidade da Escola que viria a verificar-se no Estado Novo, com novos mandarinismos.

Até o ensino patriótico e escotista já estava presente na I República:

"os professores deverão promover entre os seus alunos a organização do escotismo, no que esta instituição tem de intensamente proveitoso ao aperfeiçoamento físico e educação moral e patriótica da criança" <sup>849</sup>.

Se pensarmos no associativismo dos professores, verificaremos que, apesar de existente e pujante, a I República também nunca o reconheceu em Lei <sup>850</sup>.

Também o "período probatório", antes do provimento definitivo, já existia na I República. O Estado Novo limitou-se a torná-lo ainda mais exigente, aumentando-o de dois para cinco anos e submetendo-o à moral e aos costumes do "integralismo Lusitano" e da doutrina social da Igreja, através da avaliação do desempenho que, tal como na I República, não era só pedagógico-científica mas também ideológica e ética.

O Exame de Estado, como estratégia de controlo inicial dos professores, também não foi uma invenção do Estado Novo. É certo que, na I República, se chamava apenas "provas de exame" e tinha um carácter científico-técnico-pedagógico.

Analisada globalmente, a formação dos professores, na I República, foi científico-técnico-pedagógica e, por isso, profissional, enquanto que no Estado Novo foi científico-técnico-pedagógica e ideológico-normativa.

<sup>847</sup> Dec. 5787-A, artº 20º.

<sup>848</sup> Al. g) do artº 61º do Dec. 6137.

<sup>849</sup> Idem, artº 109.

<sup>850</sup> António Nóvoa (1987, II : 632) escreve a este respeito, que a "dépendence (dos professores) vis-à-vis des pouvoirs publics est tellement forte que, même pendant les années républicaines, aucune loi autorisant expressément les associations d'enseignants n'a été éprouvée (ce qui d'ailleurs, n'a été empêché leur développement, ni leur influence sur les décisions concernant l'enseignement). Ce fait a été "dument" exploité par L'État Nouveau qui l'a utilisé comme prétexte pour interdire aux enseignants le droit d'association".

A organização hierárquica escolar do ensino primário do Estado Novo também não é uma novidade. Com efeito, a I República não só estabeleceu hierarquias de professores, com base em critérios de vinculação ao Estado e antiguidade na carreira (efectivos, provisórios e interinos), como hierarquias de escolas (de 1ª, 2ª, 3ª e 4ª categoria, conforme a localidade, a população e a sua categoria administrativa territorial). A verdade é que, tanto num regime como no outro, a permuta ou colocação por extinção de lugar, só era possível dentro de escolas da mesma categoria.

Finalmente, também as comunicações com as entidades hierárquicas superiores, seguiam, inexoravelmente, a via escalar:

"Os professores só poderão corresponder-se com as estações superiores por intermédio do inspector de círculo, e, nas escolas onde haja director, por intermédio deste"<sup>851</sup>.

Dir-se-á, utilizando uma linguagem Giordanobruneana<sup>852</sup> que o mundo hierárquico, finito e fechado do Estado Novo também já o era na I República, ainda que com valores político-sócio-culturais opostos.

Parece ser na sequência destas concepções que deve interpretar-se o apelo à fixação dos professores nas regiões rurais, através da concessão de prioridades em concursos aos residentes na localidade ou nas proximidades<sup>853</sup>. Também o Estado Novo se haveria de servir desta estratégia para implementar os postos escolares e as regentes.

E até o professor apóstolo e o animador cultural já aí estavam presentes. O primeiro é exaltado como princípio de deontologia profissional no programa de Pedagogia Geral e História da Educação do Currículo de Formação de Professores do Ensino Primário nas Escolas Normais Primárias:

"É necessário que o aluno mestre saia da Escola Normal não só um apóstolo da sua missão, mas igualmente que o saiba ser, pondo em prática, coerentemente, as qualidades dum apóstolo com as dum organizador, dum educador, dum professor"<sup>854</sup>.

É verdade que o significado atribuído ao conceito de "professor apóstolo" nos dois regimes políticos não foi o mesmo, sendo deslocado da ética

<sup>851</sup> Dec 6137, artº 108.

<sup>852</sup> Rodolfo Mondolfo (1967) atribui a Giordano Bruno a primeira contestação organizacional ao sistema aristotelo-ptolomaico adoptado, na compreensão do Universo, pelos Escolásticos medievais, desde S. Boaventura e S. Tomás de Aquino. Ao mundo hierárquico, finito e fechado, Giordano contrapôs o mundo infinito, o relacional e o aberto. O que lhe valeu a ele a fogueira e a Galileu o conhecimento de que se não abjurasse as suas "heresias" teria o mesmo fim. Para a história, Giordano Bruno ficou conhecido, por isso mesmo, pelas palavras de Bertrando Spaventa (1862), como "*arauto e mártir da nova e livre filosofia*" (ver Rodolfo MONDOLFO (1967): *Figuras e Ideias da Filosofia da Renascença*, Editora Mestre Jou, S. Paulo, pp. 57-58 e Alain G.R. SMITH (1973): *A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII*, Editorial Verbo. Lisboa.

<sup>853</sup> Ver artº 73º do Dec 6137.

<sup>854</sup> Dec. 6203, p. 503.



profissional (na I República) para a fidelidade ideológica e burocrática no Estado Novo. No entanto, o fenómeno revela a capacidade de mobilização do Estado Novo, cooptando os ideais republicanos.

O Programa de Metodologia do Curso de Formação de Professores das Escolas Normais Primárias continha igualmente referências à função extraescolar do professor:

"(...) Importa que a sua acção ultrapasse as paredes da Escola, que se alargue progressivamente, acompanhando a criança para além da idade escolar, pela vida fora (...)" <sup>855</sup>.

No entanto, a imagem do professor proposta, na I República, é a de um *professor iluminado* que não deve misturar-se com as gentes do povo e, por isso, este apelo às funções extraescolares do professor morre nas representações narcísicas dos docentes, pois como escreveu Nóvoa

«o professor de instrução primária não deve associar-se aos costumes e tradições da aldeia nem cair no erro de consultar o povo: se ele agir dessa forma, perderá toda a independência e a hombridade que devem caracterizar a sua profissão.» <sup>856</sup>.

Nestas condições, todas as possibilidades de transformação social, através da Escola, cairiam por terra, ficando os professores a *"remorder o seu próprio fígado"* <sup>857</sup>, como *"alucinados do outro mundo"*, na expressão de Nietzsche <sup>858</sup>.

Na área do estatuto social, os professores em início de carreira passaram de servidores do Estado, equiparados a Cabos da GNR, em 1936. Para equiparados a oficiais administrativos, em 1970. Para equiparados a Directores de Serviço, em 1986. E para Técnicos Superiores da Administração Pública, em 1990.

No Quadro nº 15, apresentamos uma síntese da evolução dos vencimentos dos professores, no início e no fim da carreira. Inserimos os valores reais do primeiro ano do período em que não houve alterações e os valores actuais, resultantes da exponenciação daqueles em função da inflação verificada. Isto é, o que o professor ganharia hoje se mantivesse aqueles vencimentos, depois de exponenciados de acordo com a inflação.

---

<sup>855</sup> Idem, p. 515.

<sup>856</sup> Nóvoa, Op. Cit, II, p. 614.

<sup>857</sup> A expressão é de Georges GOUSDORF que com ela pretende representar os intelectuais desencarnados da realidade e que, por consequência, não conseguem agir sobre ela. Ver Georges GOUSDORF (1966): *De l'Histoire des Sciences à l'Histoire de la Pensée*. Payot. Paris, pp. 323-326.

<sup>858</sup> Citado por Georges GOUSDORF, ibidem.

Esta foi a seguinte <sup>859</sup>:

- 1936 – 2004: 4.337%;
- 1936 – 1973: --630%;
- 1973 – 1990: 3.584%
- 1974 – 2004: 3.707%;
- 1990 – 2004: ----98%

Quadro nº 15: Evolução dos vencimentos líquidos dos professores, no início e no fim da carreira, em euros <sup>860</sup>

Ano	1936		1973		1990		2005	
	Valores em 1936 VS 2005		Valores em 1973 VS 2005		Valores em 1990 VS 2005		Valores em 2005	
Início	2,85	130	13,5	737	368	729	-----	1.097
Fim	4,30	191	19,4	858	597	1.140	-----	1.825

Da análise do Quadro sobressai que, por exemplo, se o professor mantivesse o vencimento de 1936, só ganharia hoje, no início da carreira, 130 euros e, no fim, 191.

Por isso, os professores ganham hoje, em início de carreira, 8,44 vezes mais do que em 1936; 1,49 vezes mais do que em 1970; 1,5 vezes mais do que em 1990.

Do mesmo modo, os professores em fim de carreira ganham hoje 9,55 vezes mais do que em 1936; 2,12 vezes mais do que em 1970; 1,6 vezes mais do que em 1990.

Entre o início e o fim da carreira, também as diferenças foram aumentando: 1,47 vezes mais em 1936; 1,13 vezes mais, em 1970; 1,56 vezes mais em 1990 e 1,66 vezes mais em 2005.

Daqui se conclui que o governo de Marcelo Caetano preferiu aumentar os vencimentos no início da carreira, para prestigiar os professores e a procura social da carreira.

Operacionalizando estes três conjuntos de dados em quadro (Quadro nº 16), teremos a seguinte estrutura:

<sup>859</sup> Dados cedidos gentilmente pelo Banco de Portugal e pelo Instituto Nacional de Estatística, para cada ano. As séries foram elaboradas por nós da seguinte forma: inflação no ano X: 10%; inflação do ano seguinte, que aqui denominaremos Y: 11%. Inflação no final do ano Y:  $10+11\%+11=22,1\%$  e não 21%.

<sup>860</sup> Dados elaborados a partir das reformas de vencimentos de 1935, de 1969, de 1989 e de 2002.

Quadro nº 16: evolução percentilada do estatuto remuneratório dos professores do ensino primário, depois de já exponenciados os vencimentos de acordo com as taxas de inflação

	1936/2005	1970/2005	1990/2005	
Início da carreira	+ 744%	+ 49%	+ 50%	
Fim da carreira	+ 955%	+ 112%	+ 60%	
Entre o início e o fim da carreira	1936 + 47%	1970 + 13%	1990 + 56%	2005 + 66%

A comparação dos vencimentos dos professores portugueses com os professores dos países da União Europeia não é desfavorável aos portugueses. No entanto estes ganham pouco no início da carreira. E só Portugal, a Suécia e a Inglaterra têm os mesmos vencimentos para os professores de todos os níveis de ensino. Ver Quadros N.ºs 17 e 18.

Para uma compreensão dos dados dos quadros, diremos que os valores foram submetidos ao coeficiente do custo de vida de cada país, comparado com o índice 100 da Bélgica. Os indicadores dos coeficientes do custo de vida reportam-se a 1996 e os valores dos vencimentos a 1998 <sup>861</sup>. Os quadros têm assim um valor indicativo.

Acrescente-se, para uma melhor leitura dos quadros, que um estudo encomendado pelo Governo Suíço à Consultora Watson Wyatt calculou que o salário médio bruto anual do trabalhador português era de 13.500 euros anuais, no final de 2002. E que os Suíços lideravam com 50.000 euros e os espanhóis já iam em 18.000. Acrescenta o estudo que, nos 27 países da Europa estudados, os trabalhadores portugueses ocupam a 19ª posição em termos de vencimentos e de poder de compra. A Consultora entende que face aos níveis de fiscalidade, os salários portugueses estão na média comunitária <sup>862</sup>.

<sup>861</sup> Estes valores obtivemo-los em Jornal da FENPROF, nº 184 (Março de 2003, pp. 6-7.

<sup>862</sup> Dados retirados a partir de Caderno Economia do jornal diário Público, em 13/8/04: 24.

Quadro nº 17: Comparação dos Vencimentos Anuais ilíquidos dos Professores do Ensino Primário na UE 15 (1998), em função do custo de vida de cada país

Países e respectivo nível de custo de vida		Vencimentos anuais brutos		Vencimentos exponenciados ao nível do custo de vida de cada país e respectivas diferenças ao nível 100, da Bélgica				Classificação ordinal	
	Nível custo de vida	Início da Carreira	Fim da Carreira	Início	Diferença	Fim	Diferença	Média das diferenças	Classificação ordinal
Nível 100	100	18881	31157	18881	00000	31157	00000	000	
Bélgica	100	18881	31157	18881	00000	31157	00000	000	= 9º
Dinamarca	125	26891	35316	23601	+ 3390	38946	- 3630	+ 0015	+ 8º
Alemanha	112	30926	40403	21146	+ 9779	45248	- 4848	+ 2466	+ 5º
Grécia	087	13610	20160	16426	- 2816	27107	- 6947	- 4882	- 12º
Espanha	091	18250	32581	17182	+ 1068	28353	+ 4228	+ 2648	+ 3º
França	116	17438	33157	21901	- 4465	36142	- 3015	- 3740	- 10º
Irlanda	092	18806	35302	17370	- 1435	28664	+ 6638	+ 2601	+ 4º
Itália	097	16146	23638	18315	- 2169	30222	- 6584	- 4376	- 11º
Luxemburgo	100	35694	73379	18881	+ 16813	31157	+ 42222	+ 29517	+ 1º
Holanda	105	23001	33198	19825	+ 3175	33148	+ 0050	+ 2113	+ 6º
Áustria	115	20817	44603	21713	+ 0904	35831	+ 8772	+ 4838	+ 2º
Portugal	084	12276	33966	15860	- 3584	26172	+ 7794	+ 2105	+ 7º
Finlândia	117	18681	25886	22090	- 3409	36453	- 10568	- 6989	- 13º
Suécia	118	18331	21363	22260	- 3945	36765	- 15402	- 9673	- 15º
Reino Unido	115	14996	27103	21713	- 6717	35831	- 8728	- 7723	- 14º

Quadro nº 18: Comparação dos Vencimentos Anuais ilíquidos dos Professores do Ensino Secundário na UE 15 (1998), em função do custo de vida de cada país

Países e respectivo nível de custo de vida		Vencimentos anuais brutos		Vencimentos exponenciados ao nível do custo de vida de cada país e respectivas diferenças ao nível 100, da Bélgica				Classificação ordinal		
	Nível custo de vida	Início da Carreira	Fim da Carreira	Início	Diferença ao índice 100 inicial	Fim	Diferença ao índice 100 final	Média das diferenças	Classificaçã o ordinal Sec. Superior	Classificaçã o ordinal Prof.Ens. Primário
Nível 100	100	24378	43662	24378	00	43662	00	00	= 5º	= 9º
Bélgica	100	24378	43662	24378	00	43662	00	00	= 5º	= 9º
Dinamarca	125	30722	42155	30472	+ 00250	54578	- 12423	- 06087	- 9º	+ 8º
Alemanha	112	37137	45755	27303	+ 09834	48901	- 03146	+ 03344	+ 2º	+ 5º
Grécia	087	14003	20553	21209	- 07206	37985	- 17432	- 12319	- 11º	- 12º
Espanha	091	22269	39802	22183	+ 00086	39732	+ 00070	+ 00078	+ 4º	+ 3º
França	116	17438	33157	24798	- 07360	50647	- 17490	- 12425	- 12º	- 10º
Irlanda	092	18162	35302	22428	- 04266	40169	- 04867	- 04567	- 7º	+ 4º
Itália	097	17528	27498	23647	- 06119	42352	- 14854	- 10487	- 10º	- 11º
Luxemburgo	100	48936	89200	24378	+ 24558	43662	+ 45538	+ 35048	+ 1º	+ 1º
Holanda	105	24094	48594	25597	- 01503	45845	+ 02749	+ 00623	+ 3º	+ 6º
Áustria	115	22940	55051	28035	- 05095	50211	+ 04840	- 00255	- 6º	+ 2º
Portugal	084	12276	33966	20478	- 08202	36676	- 02710	- 05456	- 8º	+ 7º
Finlândia	117	21271	31917	28522	- 07251	51045	- 19128	- 13190	-13º	- 13º
Suécia	118	20446	23478	28766	- 08320	51521	- 28043	- 18182	-15º	- 15º
Reino Unido	115	14996	27103	28035	- 13039	50211	- 23108	- 18074	-14º	- 14º

Quadro nº 18: Comparação dos Vencimentos Anuais líquidos dos Professores do Ensino Secundário na UE 15 (1998), em função do custo de vida de cada país

Países e respectivo nível de custo de vida		Vencimentos anuais brutos		Vencimentos exponenciados ao nível do custo de vida de cada país e respectivas diferenças ao nível 100		
	Nível custo de vida	Início da Carreira	Fim da Carreira	Início	Diferença ao índice 100 inicial	<i>Fim</i>
Nível 100	100	24378	43662	24378	00	43662
Bélgica	100	24378	43662	24378	00	43662
Dinamarca	125	30722	42155	30472	+ 00250	54578
Alemanha	112	37137	45755	27303	+ 09834	48901
Grécia	087	14003	20553	21209	- 07206	37985
Espanha	091	22269	39802	22183	+ 00086	39732
França	116	17438	33157	24798	- 07360	50647
Irlanda	092	18162	35302	22428	- 04266	40169
Itália	097	17528	27498	23647	- 06119	42352
Luxemburgo	100	48936	89200	24378	+ 24558	43662
Holanda	105	24094	48594	25597	- 01503	45845
Áustria	115	22940	55051	28035	- 05095	50211
Portugal	084	12276	33966	20478	- 08202	36676
Finlândia	117	21271	31917	28522	- 07251	51045
Suécia	118	20446	23478	28766	- 08320	51521
Reino Unido	115	14996	27103	28035	- 13039	50211

## 2. Conclusão

Chegados aqui, cumpre fazer uma breve síntese das formas da participação decretada aos professores no âmbito do governo da escola.

Em primeiro lugar, deveremos dizer que, na perspectiva dos administradores externos da escola, a participação decretada aos professores será sempre um apelo a uma participação cooptativa, cujo resultado é uma execução em conformidade.

No entanto, na análise da participação decretada, deveremos entrar em linha de conta com os modelos político-administrativos da Administração Pública para ver, se, na perspectiva desses administradores externos à escola, era concedida apenas uma participação na execução ou também na gestão e na direcção.

O Estado Novo limitou bastante a participação na gestão e não previu a participação na direcção. A participação na gestão foi limitada à organização pedagógica das actividades educativas, a algumas actividades dos tempos livres, a arranjos dos espaços exteriores à escola e à relação com os pais dos alunos. Estas áreas não foram regulamentadas. Foi excluída assim a participação na concepção e organização do currículo.

A participação na execução foi prevista como execução em conformidade na área administrativo-burocrática e como execução flexível na área pedagógica e, a partir de 1961, também na organização do tempo escolar.

No que respeita à República Democrática Pluralista foi consagrada, logo em 1974, a participação directa na gestão curricular e pedagógica da escola, em regime de desconcentração derivada, a qual se transformou, com o tempo, em originária. Foi ainda consagrada, entre 1974 e 1977, a participação na gestão curricular e pedagógica e na formação dos professores, aos níveis concelhio e distrital, por via de representação.

Excluída esta segunda área de participação, os professores ganharam, por via de desconcentração originária, a partir de 1989/90, a possibilidade de participação na direcção de uma pequena parte do currículo, a Área Escola, constituindo até 10% do tempo escolar, como componente política de escola ou de escola agrupada por Conselho Escolar comum.

Os professores adquiriram assim, no plano formal, o estatuto de participantes deliberativos, por via directa, na gestão curricular e na direcção da Área Escola, a partir de 1990.

No domínio administrativo-burocrático, continuou a prevalecer o apelo à execução em conformidade.

## **CAPÍTULO IX**

### **A PARTICIPAÇÃO DECRETADA AOS PROFESSORES: A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO**

#### **Síntese do Capítulo**

Analisaremos, neste capítulo, as possibilidades de participação dos professores na organização do processo de ensino, pela análise das competências atribuídas aos docentes em cada uma das componentes organizacionais desse processo: formulação de objectivos educativos, selecção e organização dos conteúdos, selecção e organização das estratégias de aprendizagem, organização do tempo escolar, organização do espaço escolar e organização do processo de avaliação. Daremos também atenção

#### **Sumário de tópicos**

1. A limitação da participação no Estado Novo
  - 1.1. A formulação dos objectivos educativos
  - 1.2. Selecção e organização de conteúdos
  - 1.3. Organização das estratégias de ensino-aprendizagem
  - 1.4. A organização dos grupos de alunos
  - 1.5. A organização do tempo escolar
  - 1.6. A organização do espaço escolar:
  - 1.7. A organização dos materiais de ensino
  - 1.8. A relação escola-comunidade
  - 1.9. A organização da avaliação dos alunos
  - 1.10. Contradições entre o movimento de renovação educacional na década de sessenta e as estratégias organizacionais utilizadas
2. A participação dos professores na organização do processo de ensino no segundo período (1974-1986)
  - 2.1. Selecção e formulação de objectivos
  - 2.2. Selecção e organização dos conteúdos curriculares
  - 2.3. Selecção e organização das estratégias de ensino-aprendizagem
  - 2.4. A organização dos grupos de alunos



- 2.5. A organização dos tempos escolares
- 2.6. A organização do espaço escolar
- 2.7. A organização dos materiais de ensino
- 2.8. A escola serviço local do estado cooptadora da comunidade
- 2.9. A organização da avaliação dos alunos
- 3. A reforma curricular de 1989
- 4. Conclusão

## **1. A limitação da participação no Estado Novo**

### **1.1. A formulação dos objectivos educativos**

No Estado Novo, os professores não tinham qualquer competência nem na formulação de objectivos expressivos (finalidades da educação) nem na formulação de objectivos específicos (o que aprender para atingir as finalidades educativas).

Quanto às finalidades da educação, foi afirmado ser tal formulação da competência dos órgãos superiores da governação (Assembleia Nacional, Governo e Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública).

Quanto aos objectivos específicos, também os professores não tinham qualquer possibilidade de participar na sua formulação pois eles eram-lhes impostos tal como as finalidades da educação, e reclamado o seu cumprimento fiel:

"O programa é normativo quanto à natureza e quantidade dos conhecimentos a dar por intermédio da escola (...)" <sup>863</sup>.

Em teoria, os professores deveriam formular objectivos operacionais para seguir "o método de ensino que julgar preferível" <sup>864</sup> e para, «respeitando o programa, (...) estudar os melhores modos de ensinar cada disciplina, ou um ramo conjunto de disciplinas.» <sup>865</sup>.

Na prática, não o podiam fazer porque tinham de preparar os alunos para o exame e isso implicava utilizar os mesmos métodos dos exames. Por isso, Braga Paixão necessitava de chamar a atenção para que

---

<sup>863</sup> Circular nº 88 de 13/9/84, da DGEP

<sup>864</sup> Dec 16077 de 26/10/28

<sup>865</sup> Circular nº 88 (cit.)

"O professor deve compenetrar-se de que o ensino não tem por objectivo o exame, e ter sempre presente que um bom exame deve documentar um bom ensino.

A despreocupação do exame e das suas supostas exigências, quando não for determinada por leviandade, revela uma rara qualidade profissional.

Para muitos professores o exame é o "norte do ensino". Em virtude dele se dão diariamente séries de problemas, de contas, de exercícios verbais, etc. que ultrapassam as necessidades do ensino. Para evitar este mal, basta o professor convencer-se de que o cumprimento inteligente do programa é a natural garantia de um bom exame"<sup>866</sup>.

Mas também deviam seguir as instruções pedagógicas superiores, de acordo com o dever de obediência, instruções que procuravam uniformizar a prática pedagógica. Logo, a definição de objectivos operacionais tendia a seguir o modelo oficial, por um lado, e o dos exames, por outro, para que o professor garantisse para si uma avaliação de suficiente, condicionada ao padrão burocrático de 75% de aprovações.

## 1.2. Selecção e organização de conteúdos

Em relação aos conteúdos que obrigatoriamente deveriam ser aprendidos pelos alunos, eles, tal como os objectivos educacionais, eram objecto de selecção e formulação nas instâncias superiores. Deixava-se como «facultativo o ensino das matérias contidas nas instruções quando não sejam exigidas pelos programas» <sup>867</sup> e permitia-se ao professor

«aproveitar a ordem dos conhecimentos ou alterá-la quando o julgar vantajoso para o ensaio de novas formas de trabalho sem descurar, porém, as metódicas especiais e os diferentes conhecimentos cuja ministração ele (o programa) impõe» <sup>868</sup>.

Por outro lado,

«O professor terá permanentemente em vista os recursos naturais das crianças, e o meio geográfico e social em que vivem, de modo a educá-las nas considerações das realidades e do que é possível, no aproveitamento daquelas como ponto de partida e no desprezo de tudo o que é falso e artificioso" <sup>869</sup>.

Estas afirmações remeteriam para a diferenciação, caso ela fosse legalmente possível. No quadro, porém, de uma organização burocrática do processo de ensino, remetem apenas para a necessidade da adaptação dos conteúdos aos saberes e culturas das crianças, o que implicaria capacidade para modificar a

---

<sup>866</sup> Idem

<sup>867</sup> Dec 16077

<sup>868</sup> Circular nº 88 (cit.). A expressão entre parêntesis é nossa.

<sup>869</sup> Idem

organização lógica dos mesmos conteúdos, mas não para a capacidade de selecção de novos conteúdos curriculares.

Estas necessidade e capacidade foram sempre afirmadas, quer através da consideração do apelo à valorização das experiências e observações locais das crianças, quer através do apelo ao respeito pelos ritmos de aprendizagem e características específicas de cada criança. Uma e outra estratégia são visíveis nas instruções dos diferentes programas.

Quanto às experiências e observações das crianças como ponto de partida de toda a aprendizagem, afirma-se, em 1927:

«Baseando-se a aquisição de um grande número de conhecimentos na experiência e na observação, empenhará por certo o professor toda a sua boa vontade, o seu saber, a sua indústria, a sua própria observação e experiência, não deixando perder oportunidades para fazer experimentar e observar.»<sup>870</sup>.

Igualmente, os programas de 1928, contêm várias referências à necessidade da consideração das experiências das crianças:

«O método a empregar neste ensino deve fundar-se na observação e na experiência; o livro desempenhará um papel secundário.»<sup>871</sup>.

E aconselha-se mesmo a prática de experiências específicas sobre a agricultura da região:

«Seria conveniente que nas escolas onde houvesse terreno que a isso se prestasse, os alunos ensaiassem algumas das culturas mais vulgares, de cereais e legumes, em canteiros ao cuidado das próprias crianças.»<sup>872</sup>.

Ao contrário, nas instruções ao programa de 1937 só encontrámos uma referência, e a respeito do programa de aritmética :

«Problemas simples, interessantes, tirados da vida real infantil, que as próprias crianças poderão enunciar, dar-lhes-ão o sentido do valor utilitário da aritmética»<sup>873</sup>.

Parece pois legítimo concluir que há uma muito maior desprofissionalização da actividade docente, a partir de 1936/37. Contudo, não há, a partir desta data, grandes instruções pedagógicas, acerca da organização do processo de ensino-aprendizagem. Essas instruções foram construídas nos anos 33 a 35, fundamentalmente. Isto significa que o Estado Novo, a partir daqui, controlou os professores pela via da limitação dos meios de ensino, quer dos conteúdos, quer dos materiais, mantendo a aparência de profissionalismo pedagógico construída nos anos anteriores.

---

<sup>870</sup> Portaria 5060, de 21/10/27 (Programas do ensino primário elementar)

<sup>871</sup> Dec 16077 (programa de Físico-química)

<sup>872</sup> Idem

<sup>873</sup> Dec 27603, de 29/3/37

Quanto à diferenciação pedagógica,

"(...) não se ensine o que possa exceder a capacidade mental da criança ou se justaponha com constrangimento ao saber adquirido" <sup>874</sup>.

Mas já nos programas de 1937, se diz logo no preâmbulo que «não deve causar exageradas preocupações o nível mental das crianças» <sup>875</sup>.

As estratégias organizacionais pedagógicas usadas pelo Estado Novo, a partir de 1937, limitaram quer a capacidade de adaptação dos conteúdos às culturas dos alunos, quer a capacidade de diferenciação pedagógica. Ao fazer prevalecer o cultivo das "*riquezas espirituais*" das crianças sobre a aprendizagem significativa, o ensino tornou-se psitacista e subordinado aos manuais escolares obrigatórios. É que

«a proibição do uso de compêndios e livros não adoptados oficialmente envolve a do seu uso, mesmo quando os alunos os tenham voluntariamente adquirido, e ainda a da sua consulta por parte do professor durante os trabalhos escolares.» <sup>876</sup>.

Por outro lado, nenhum outro livro ou caderno, para além dos aprovados oficialmente pode ser utilizado pelos alunos, mesmo para enriquecimento pessoal <sup>877</sup>.

Concluimos assim, que apesar de alguns princípios enunciados de diferenciação pedagógica e de valorização dos saberes dos alunos, as estratégias de controle do processo de ensino utilizadas pelo Estado tenderam a anular aqueles princípios, até porque o exame não os exigiria. No entanto, o prazer e a alegria que muitos de nós experimentámos na escola primária é sinal de que, apesar de todas as limitações e códigos de conduta, os professores podiam aplicá-los, ainda que muitos inspectores lhes fossem avessos <sup>878</sup>.

### 1.3. Organização das estratégias de ensino-aprendizagem

Entendemos por estratégias de ensino-aprendizagem

«o conjunto de acções do professor orientadas para alcançar determinados objectivos de aprendizagem que se têm em vista. (...)

---

<sup>874</sup> Dec 14417, de 12/10/27

<sup>875</sup> Dec 27603, de 29/3/37

<sup>876</sup> Circular nº 738, de 16/10/33

<sup>877</sup> Ver Abílio FERNANDES (1958): *Elementos Práticos de Legislação Escolar*, Braga, Livraria Cruz

<sup>878</sup> Na opinião dos professores entrevistados, muito do que se passava na escola primária dependia das capacidades de supervisão dos Inspectores. «Havia-os humanos e competentes e respeitadores e havia-os autoritários, incompreensivos e quesilentos. Dava gosto trabalhar com os primeiros e arrepiávamo-nos só de pensar que um dia F. nos chegasse à porta e entrasse e qualquer maneira na sala.» (Relato de MAG)

Implicam um plano de acção para conduzir o ensino em direcção a objectivos fixados, traduzindo-se tal plano num determinado modo de se servir de métodos e meios para atingir esses resultados.» <sup>879</sup>.

Assim, a análise das estratégias de ensino remete para a análise dos modelos, dos métodos e das técnicas educativas. Quanto aos modelos, eles dizem respeito, fundamentalmente, aos objectivos da educação e aos conceitos de educação, os métodos dizem respeito ao processamento lógico e epistemológico dos conteúdos e as técnicas dizem respeito aos instrumentos operatórios (intelectuais, psicomotores, socio-afectivos e sócio-morais), decorrentes dos métodos, e adaptados especificamente a cada disciplina <sup>880</sup>.

Dado que já nos referimos aos objectivos da educação, no Estado Novo, vamos agora apenas referir-nos aos métodos e às técnicas de ensino.

Considerando a distinção entre métodos centrados nos processos lógicos e epistemológicos de aprendizagem (método indutivo e método dedutivo) e métodos centrados na relação pedagógica (método expositivo e método activo), os programas do Ensino Primário nunca referem os primeiros pelo nome (embora os refiram pelo seu processamento operatório) e referenciam largamente os segundos.

A questão dos métodos de ensino é talvez a mais determinante na avaliação da participação dos professores na organização do processo da educação porque o Estado Novo legislou a liberdade de utilização dos métodos julgados mais adequados pelo professor <sup>881</sup>, deixando-lhe a escolha desses métodos, embora lhes exigisse resultados expressos na obrigatoriedade de obtenção de 65% de aprovações nas 1ª e 2ª classes, 70 % na terceira e 75% na quarta <sup>882</sup>.

Também na questão dos métodos de ensino o Estado Novo, no plano dos princípios, evidenciou atitudes profissionalizantes das práticas docentes. Com efeito, toda a pedagogia deveria partir do conhecimento da criança:

«O professor terá sempre em consideração a personalidade infantil.

Não deve escudar-se exclusivamente na sua autoridade de mais velho, de mais justo ou de mais sabedor, para anular os critérios infantis. A criança deve ser posta em condições de exercer a sua reflexão pessoal e de a manifestar, embora neste exercício seja dirigida pelo mestre.» <sup>883</sup>.

---

<sup>879</sup> António Carrilho RIBEIRO e Lucie Carrilho RIBEIRO (1989): *Planificação e Avaliação do Ensino-Aprendizagem*, Universidade Aberta, Lisboa, p. 439

<sup>880</sup> Embora esta distinção seja nossa podemos sustentá-la em diferentes contributos teórico-epistemológicos: Ribeiro e Ribeiro (1989); Nerici (1983 e 1989); Piaget (1977).

<sup>881</sup> Ver Decs. 14463, de 22/10/27, 16077 de 26/10/28

<sup>882</sup> Esta questão parece-nos crucial para a compreensão do pendor academicista e recitativo do ensino no Estado Novo. É que, pondo a ênfase no exame, o Estado Novo exigia que se soubesse para prestar provas nesse exame. Assim, desviava-se a preocupação com a aprendizagem para a preocupação com o ensino.

<sup>883</sup> Circular nº 88, de 6/8/34

Por isso,

«O professor deve cultivar o hábito de observar a criança»

porque

«Todo o professor que se habitua à observação das crianças, do seu trabalho, dos seus interesses, da sua atenção, etc., verifica os bons frutos que este hábito acarreta.

O conhecimento do psiquismo infantil, mesmo que seja empírico, isto é, sem provas aferidas ou de confronto, auxilia o professor a adaptar-se à mentalidade dos alunos e a bem conduzir a sua classe.»<sup>884</sup>.

Nesta linha, também os programas do Magistério Primário, de 1943, acentuam a necessidade do conhecimento da criança como condição para uma prática educativa eficaz:

«O conhecimento, verdadeiramente pessoal e autenticamente vivido, das formas características da actividade psíquica no decorrer da infância, da sua progressiva estruturação, das leis que a regulam, com o intuito prático, caracteristicamente utilitário, de dar esclarecido fundamento às práticas disciplinares e didácticas, tornando-as atitudes de consciente adaptação às capacidades de aprendizagem que vão surgindo e na justa medida do seu gradual aparecimento.»<sup>885</sup>.

Apesar dos apelos ao conhecimento da criança, as expressões que exprimem direcção do professor, autoridade do professor, disciplina, são por demais evidentes e não deixam de expressar que, independentemente do conhecimento da criança é a presença e a autoridade do professor que prevalece. Os métodos são então expositivos, na sua maioria:

«Abusa-se, em geral, nas nossas escolas, da grande extensão dada à forma expositiva. Ela é necessária; mas só deve ser empregada quando o assunto o determina, como, por exemplo, numa narração histórica ou numa descrição.»<sup>886</sup>.

De resto, o conceito oficial de educação reflecte o ensino expositivo predominante pois

«Educar é dirigir - dirigir para algum ponto, a alguma luz. Eu "sou o caminho, a verdade e a vida", disse Jesus Cristo, indicando-nos o ideal supremo de toda a obra da educação.»<sup>887</sup>.

A realidade do método expositivo pode ser confrontada com princípios apeladores aos métodos activos, mesmo depois de 1937, e, através deles, ao método indutivo:

«Começando por objectos facilmente manuseáveis e partindo de um deles - uma unidade, - os alunos farão repetidos exercícios de composição e decomposição dos números, juntando e tirando primeiro um e depois mais objectos(...). A qualquer operação manual corresponderá,

---

<sup>884</sup> Idem

<sup>885</sup> Instruções ao Programa de Psicologia adaptada à educação, Dec 32629 de 16/1/43

<sup>886</sup> Circular nº 88 (cit.)

<sup>887</sup> Programa de Educação Moral, in Programas do Ensino primário, Dec 27603, de 29/3/37

simultaneamente, a verificação mental e a forma verbal da sua expressão.»<sup>888</sup>

Fazendo-se depender a experiência lógico-matemática da experiência física, não só se garantia o contacto com a realidade e uma construção do conhecimento, do conhecido para o desconhecido, como se garantia a possibilidade de, pelo método activo, a criança construir significativamente a sua aprendizagem<sup>889</sup>. Este princípio é sobejamente salvaguardado ao nível normativo-organizacional:

«O professor, quando queira fazer assimilar um conceito ou dar uma noção, nunca deve dizer primeiro o nome representativo de um objecto ou uma ideia e em seguida a significação, isto é, a definição; mas deve antes partir da elaboração do conceito pela observação directa ou indirecta, pela experiência para depois dizer o nome

Deve evitar ser prolixo nas explicações, pois o que importa não é iliminar o trabalho do aluno, mas orientá-lo no seu trabalho.»<sup>890</sup>

As duas ideias emergentes desta passagem, o método indutivo e a função orientadora do professor, são quase totalmente negadas nas instruções aos programas do ensino primário de 1937, e bastante afirmadas nos programas do Magistério Primário de 1943:

«(...) O papel do professor deverá circunscrever-se a propor e definir os problemas, a determinar os passos que metodicamente se devem seguir para os solucionar, a indicar e até fornecer os meios de informação que importa utilizar, a suscitar a curiosidade e o interesse dos executores das tarefas que tenha de distribuir, enfim, a pôr em actividade convenientemente dirigida os poderes de juízo e conclusão de que se mostrem capazes os seus discípulos e colaboradores.»<sup>891</sup>

Por isso, era imperioso contradizer o método expositivo:

«A experiência já fartamente demonstrou que o ensino das matérias (...) pela maneira expositiva sob a forma de conferência ou prelecção, ainda quando a devolução dos seus tópicos se exija regularmente por via oral ou escrita, é em geral, não só estéril como até prejudicial.»<sup>892</sup>

E explica-se porquê:

«É estéril porque a exposição de factos que não se observaram, de experiências que não se efectuaram (...), jamais gera fruto que não seja

<sup>888</sup> Idem, programas de Aritmética

<sup>889</sup> Diz Piaget a este respeito: "Ao estudar a génese das noções lógicas e matemáticas na criança é-se forçado a reconhecer que a experiência é indispensável a essa formação. Existe, por exemplo, um nível em que a criança não admite que  $A=B$ , se  $A=B$  e  $B=C$ , e tem necessidade de um controle perceptivo para admitir essa transitividade. Passa-se o mesmo com a comutatividade e sobretudo com o facto de a soma dos elementos de uma sequência ser dependente da ordem da numeração. O que (a partir do nível operativo dos sete a oito anos) parece evidente por necessidade dedutiva, começa assim por não ser conhecido senão com a ajuda da experiência" (Jean PIAGET, 1972: *Psicologia e Epistemologia - Para uma Teoria do Conhecimento*, Publicações D. Quixote, Lisboa, p. 87)

<sup>890</sup> Circular nº 88 (Cit.) Expressões sublinhadas no original.

<sup>891</sup> Instruções aos programas de Psicologia Aplicada à Educação, in Programas do Magistério Primário, in Dec. 32629, de 16/1/43.

<sup>892</sup> Idem

(...) a fixação quasi mecânica de fórmulas, esquemas, abstrações e frases feitas que não ultrapassam os limites de uma ilustração livresca, genuinamente verbal e por isso incapaz de comandar a acção em sentido oportuno e útil.

É prejudicial porque (...) é, no fundo, apenas uma abstracção cómoda para orientar o espírito e nunca a representação exacta, concreta e viva de um caso real.» <sup>893</sup>

Os métodos previstos na disciplina de Didáctica para cumprir os objectivos do método activo eram congruentes ao nível dos métodos especiais:

«o método dos passos formais de Herbart;  
o método de Martig;  
O método de projectos;  
o método de complexos e centros de interesse;  
o método do jogo;  
o método de problemas;  
o método acroamático.».

Mas, como métodos gerais, eram só considerados a análise e a síntese e, como os manuais escolares não eram escolhidos pelos professores, temos de convir que o mais usado era a análise para a compreensão de estruturas préestabelecidas à planificação das aulas pelos professores.

Por outro lado, a ideia dominante na análise dos programas de 1937 é a de um ensino centrado no professor, como dirigente da classe e promovedor da actividade das crianças, o que remete para uma aprendizagem modelada segundo o conceito de *educare* <sup>894</sup>, e, por conseguinte, contraditória com os princípios teórico-pedagógicos expressos nas instruções dos programas anteriores e posteriores a 1937.

E por mais que se recomendasse que a Escola devia ser "activa e não verbalista" <sup>895</sup>, os programas de 1937 recomendavam aos professores os "exercícios colectivos, feitos sob a direcção do mestre" <sup>896</sup>.

Natália NUNES põe em evidência as vantagens e desvantagens destes exercícios colectivos de recitação:

"A didáctica do tempo da minha instrução primária utilizava largamente o método da recitação em coro, tanto para o aprendizado do alfabeto como para o da tabuada e do catecismo da doutrina católica.

Não vou dizer se estava certo ou errado, somente afirmo que, de facto, recitando, aprendíamos rapidamente e com prazer.(...).

(...).É certo que a cantoria acabava por nos mergulhar às vezes numa espécie de melopeia quase embaladora; que quem andava atrasado na

<sup>893</sup> Idem

<sup>894</sup> Segundo Maurice DEBESSE e Gaston MIALARET, o conceito de educação tem dois étimos - *educare* e *educere*. "Educare quer dizer alimentar e *educere*: tirar para fora de, conduzir para, numa palavra, educar" (Ver Gaston MIALARET (1980): *As Ciências da Educação*, Moraes editores, Lisboa, 2ª Edição, p. 11)

<sup>895</sup> Conselho Superior da Instrução Pública, in Circular nº 88 (cit)

<sup>896</sup> Programas de 1937, aprovados pelo Dec. 27603 de 29/3/37



memorização e não sabia bem as "casas", facilmente perdia o ritmo e se punha a mexer os lábios, fingindo acompanhar o coro(...).» <sup>897</sup>.

A prevalência do colectivo sobre o individual, na aprendizagem própria de disciplinas como o Canto Coral, as actividades da Mocidade Portuguesa, a Religião e Moral, a Língua Materna e a aprendizagem da tabuada constituía para os alunos a interiorização da autoridade do mestre e, através desta, dos valores que transmitia.

O ensino contribuía assim para o fortalecimento dos valores que o Estado Novo pretendia construir:

«(...) a fé como estímulo (...) da unidade e solidariedade nacional: O princípio da autoridade como elemento indispensável do progresso geral; a firmeza do Governo, espinha dorsal da vida política do país; o respeito da hierarquia, condição básica da cooperação de valores.» <sup>898</sup>.

O principal efeito perverso provocado pela obrigatoriedade de os professores apresentarem resultados, era a subordinação dos ritmos de aprendizagem das crianças aos ritmos do programa e dos próprios professores. O resultado foi uma relação pedagógica assimétrica, onde a autoridade do professor tinha de se impor para manter a disciplina em, por vezes, 4 classes e onde a violência física sobre os alunos era condição de sobrevivência profissional porque o medo das crianças mantinha a disciplina na sala e obrigava a fazer os trabalhos de casa. Mas onde os estigmas da revolta deixaram marcas de alienação.

Uma das professoras entrevistadas disse-nos:

«Só agora entendo por que é que a minha professora da 1ª classe me batia tanto. Com setenta alunos numa sala que não devia ter mais de 40, que podia fazer ela? Senti durante muitos anos uma profunda revolta mas agora percebo toda a engrenagem.» (I. B.).

E a engrenagem abatia-se sobre os professores de diversos modos: primeiro porque não podiam consultar outros livros e cadernos escolares para aperfeiçoarem os seus métodos, para usarem a "legal" liberdade metodológica que os programas lhes conferiam. Segundo, porque tinham, eles próprios, de construir os exercícios escolares dos alunos para efeitos de avaliação do seu trabalho pedagógico pela Inspeção.

Por isso,

«na 3ª e 4ª classe, os alunos registarão em caderno especial todos os exercícios escolares.

Haverá também um caderno em que, em cada dia, um dos alunos resolverá os exercícios dados.

<sup>897</sup> Natália NUNES (1981): *Memórias da Escola Antiga*, Didáctica Editora, Lisboa, pp. 28-29)

<sup>898</sup> Sobre o Ensino da História, Dec. 21103, de 15/4/32

Estes cadernos servirão para se ajuizar do trabalho e orientação dos professores.»<sup>899</sup>.

Mas também dos alunos.

Nestes termos, a expressão do trabalho do professor era o plano de lição, composto, basicamente, por:

- elementos didáticos, indicando o método pedagógico, o processo de desenvolvimento da lição, o modo como os alunos vão ser envolvidos na lição e a forma como vão ser interrogados;
- elementos estruturais, contendo as três fases do processo de ensino estabelecidas por Nerici (1983)<sup>900</sup>: a) preparação ou motivação; b) Execução e c) Consolidação;
- e relatório justificativo de cada lição com roteiro dos procedimentos pedagógicos a seguir e dos conhecimentos a ministrar<sup>901</sup>.

Nestes termos, o plano de lição era a demonstração do saber do professor pelo que

«cada agente de ensino (...) conserve sobre a sua secretária uma pasta convenientemente arrumada, contendo os esquemas de lições já ministradas, incluindo o do próprio dia, a fim de que o Inspector, o Director Escolar ou o seu Adjunto possa inteirar-se da orientação seguida e melhor concluir acerca do mérito, do interesse e da actualização didáctica de cada um dos professores (...).»<sup>902</sup>.

Mas como desenvolver o mérito e aplicar métodos de ensino adequados às crianças sem livros para estudar e sem condições para trabalhar? A resposta foi burocraticamente simples: cumprir as instruções oficiais. Foi neste panorama de subdesenvolvimento educacional que Veiga Simão citou Antero de Quental, em 1972:

«Já não podemos secar mais as nascentes da fonte onde as gerações futuras têm de beber; já não podemos cortar mais as raízes de árvores a que os vindouros tenham de pedir sombra e sossego.»<sup>903</sup>.

#### 1.4. A organização dos grupos de alunos

<sup>899</sup> Art's 45º, 46º e 47º do Dec 6137 de 29/9/19, in Abílio FERNANDES (1965): *Elementos Práticos de Legislação Escolar*, Livraria Cruz, Braga, 1965, 9ª Edição

<sup>900</sup> Emídeo NERICI (1983). *Didáctica Geral Dinâmica*. S. Paulo: Editora Atlas

<sup>901</sup> Ver Escola Portuguesa, nº 786, 17 de Dezembro de 1949, Artº "Plano de Lição de História, por Alberto VAZ PIRES, pp. 95-96.

<sup>902</sup> Adelino de Matos ROSA (1965): *Preparação de lições: sua Importância no Aproveitamento escolar*, in Rev, Escola Portuguesa, nº 1302, Dezembro de 1965

<sup>903</sup> José Veiga SIMÃO (1972), in Escola Portuguesa, nº 1376, Fev. /72

Foi este um dos temas menos regulamentados pelo Estado Novo, ao nível do ensino primário, mantendo toda a legislação da I República. Assim, os critérios académico e psicológico predominaram na elaboração de turmas pois sempre que houvesse professores suficientes a cada um deles deveria ser distribuída apenas uma classe, em regime de rotação, procurando-se que o mesmo professor acompanhasse os mesmos alunos durante quatro anos. Os problemas começariam se houvesse mais que uma turma da mesma classe, caso em que práticas de selectividade social e académica podiam emergir. Os professores entrevistados referiram práticas dos professores mais velhos escolhendo para si os melhores alunos, o que ainda hoje é sobejamente praticado em muitas escolas.

Em 1963, uma circular da DGEP <sup>904</sup> esclarecia que nas turmas com mais de uma classe se deviam agrupar classes contíguas (por ex. 1ª e 2ª ou 3ª e 4ª), o que significava a continuação da prevalência do modelo académico e psicológico.

A competência da organização dos grupos de alunos era do Director da Escola, pelo que, nesta matéria, os professores nem sequer eram executantes.

### 1.5. A organização do tempo escolar

O Estado Novo cedo abandonou (1927) <sup>905</sup> o modelo de organização do tempo escolar pelo professor, herdado da I República. Com efeito, o Decreto referido em nota burocratizava a distribuição das disciplinas ao longo da semana, embora contribuisse para a diminuição da compartimentalização de saberes pois agrupava as disciplinas (num total de 9), por áreas afins, constituindo assim cinco grupos:

- «I-Desenho, Geometria e Trabalhos Manuais, com seis tempos semanais nas 1ª e 2ª classes e 5 nas 3ª e 4ª;
- II-Leitura, Escrita, Redacção e Gramática, com 10 tempos na 1ª, 9 na 2ª, e 5 nas 3ª e 4ª classes;
- III-Aritmética e Sistema Métrico, com 9 na 1ª, 8 na 2ª, 7 na 3ª e 5 na 4ª;
- IV-Sciências físico-naturais, com 2 na 2ª, e 3 na 3ª e 4ª;
- V-Corografia de Portugal e Colónias, História de Portugal e Educação Cívica, com 3 na 3ª e 5 na 4ª.» <sup>906</sup>.

No espírito dos conjuntos lectivos, apelava igualmente o Decreto à interdisciplinaridade:

---

<sup>904</sup> Circular n° 589 de 18/12/63

<sup>905</sup> Dec 14463, de 22/10/27

<sup>906</sup> Idem

«Nas suas lições procurarão os professores relacionar as disciplinas entre si por forma que se auxiliem mutuamente. Assim, da lição de leitura devem tirar partido principalmente a moral, a história, a corografia, a educação cívica, as regras de civilidade; a corografia, a história e a educação cívica devem auxiliar-se entre si; dos trabalhos manuais devem aproveitar as Ciências físico-naturais, a história, a corografia, a geometria, a aritmética; do desenho devem tirar proveito a geometria, a aritmética, os exercícios escritos, procurando na execução do programa horário, obedecer ao espírito de concentração de disciplinas.»<sup>907</sup>.

Tal como na I República, tanto os anos escolar e lectivo, como o horário lectivo, conforme o regime de funcionamento da escola, eram fixos, dando-se apenas uma tolerância de 30 minutos para alterar a hora do início e do encerramento dos trabalhos escolares, tolerância que só entraria em funcionamento depois de devidamente autorizada. O Período diário lectivo era de cinco tempos, havendo um intervalo de 1 hora e um quarto entre o 3º e o 4º tempo, nas escolas em regime normal e de 1 quarto de hora, nas escolas em regime duplo. Os postos escolares tinham apenas três tempos lectivos diários.

Até 1952, as actividades da Mocidade Portuguesa realizaram-se aos Sábados de manhã. A partir deste ano e até 1962, realizaram-se às Quartas-feiras, de manhã. A partir de 1962, voltaram para o Sábado de manhã<sup>908</sup>.

Esta organização do tempo escolar manteve-se até ao ano lectivo de 1962/63. Só foi alterada em 1937 para legislar que os tempos lectivos passavam a ser de 40 minutos e que, ao Sábado passava a haver apenas três tempos lectivos<sup>909</sup>.

A partir do ano lectivo de 1963/64, a distribuição do tempo escolar pelos dias da semana deixa de ser rígida, excepto a das actividades da Mocidade Portuguesa. Em consequência, ainda que se forneça aos professores um modelo de horário, estes passam a poder elaborá-lo «em função das conveniências do ensino e do meio local»<sup>910</sup>. E a autorização superior tinha apenas a função de ratificação:

«No caso de o professor preferir um horário deiferente de algum dos modelos anexos, procederá à sua elaboração e sujeitá-lo-á à apreciação do Director da Escola (...). O horário será assinado pelo professor ou regente da classe e pelo director da escola e entrará em vigor, a título provisório, até sua confirmação na escola, por uma autoridade escolar.»<sup>911</sup>.

## 1.6 .A organização do espaço escolar:

---

<sup>907</sup> Idem

<sup>908</sup> Ver CARAMONA e OLIVEIRA, 1953, p. 133; Abílio FERNANDES, 1958, p 48; 1965, p. 55; 1970, p. 63

<sup>909</sup> Ver FERNANDES, 1958, p. 47.

<sup>910</sup> Circular nº 589, de 18/12/63

<sup>911</sup> Idem

A organização do espaço intraescolar ficou instruída a partir de 1934 <sup>912</sup>, subordinada «ao triplice aspecto da Ordem, da Razão e da Estética» <sup>913</sup> para o que «a secretária do mestre deverá oferecer aos educandos um exemplo constante de ordem» <sup>914</sup> e a «forma, disposição e cor» <sup>915</sup>, deverão ser critérios de organização pois «constitui um facto comprovado de valor pedagógico» <sup>916</sup>. Por isso,

«Convém (...) que a Escola seja atraente e não repulsiva, o que pode conseguir-se pelo seu aspecto ordenado e estético; que seja confortável - o que pode conseguir-se pelo emprego de mobiliário adaptado à conformação infantil, e por uma disposição sensata desse mobiliário e do material -que seja, quanto possível, alegre e de bom gosto - o que pode conseguir-se pelo arranjo e ornamentação da sala de aula.» <sup>917</sup>.

A partir daqui, Braga Paixão preocupou-se com a ordem e com os efeitos do material didáctico na aprendizagem, deixando a ornamentação da sala às qualidades do professor: "a obtenção dum ambiente estético, por depender do gosto, é mais o efeito de uma qualidade pessoal" <sup>918</sup>. Assim, já não se conseguiu regulamentar a estética. Quanto à ordem, sim, porque o quadro preto deve estar ao «centro da parede da frente» <sup>919</sup> e os lugares do crucifixo, do retrato do Presidente da República e do Presidente do Conselho também foram determinados <sup>920</sup>. As carteiras, obviamente, tinham de estar em fila, de modo a que os alunos estivessem voltados para o professor e indiferentes uns aos outros <sup>921</sup>.

O material didáctico não deve estar exposto porque «à força de ser visto, deixa de despertar interesse, e o partido que, na devida altura, era logico esperar dele, pela novidade que representaria e subsequente estímulo, não se verifica» <sup>922</sup>. Por isso, deve ser apresentado apenas no decorrer das lições. Exceptuam-se os quadros murais «que têm como fim educar o sentimento estético» <sup>923</sup>.

Quanto ao professor, deve andar pela sala pois «a sua autoridade não se impõe pelo lugar, pelo estrado ou pela sua mesa» <sup>924</sup>.

---

<sup>912</sup> Circular nº 88 (cit.)

<sup>913</sup> Idem, "Arranjo da Escola"

<sup>914</sup> Idem

<sup>915</sup> Idem

<sup>916</sup> Idem

<sup>917</sup> Idem

<sup>918</sup> Idem

<sup>919</sup> Idem

<sup>920</sup> Ver circular nº 88, de 28/5 de 1935

<sup>921</sup> Idem

<sup>922</sup> Circular nº 88 (cit)

<sup>923</sup> Idem

<sup>924</sup> Idem

O espaço extraescolar era um dos espaços de acção privilegiada para o professor apóstolo, ainda que a teoria do mínimo tivesse que ser desempenhada pois o zelo pela escola contava para a "qualificação dos serviços docentes" <sup>925</sup>.

O espaço circundante da escola foi uma das temáticas usadas para a tornar "um local atraente e não repulsivo" <sup>926</sup>. Porém, nunca o seu cuidado foi objecto de regulamentação mas tão só de chamada de atenção e de teorização na revista Escola Portuguesa, apesar de os programas de 1927 e 1928 a considerarem no âmbito dos Trabalhos Manuais. Os programas de 1937 nem sequer se referem à jardinagem e os de 1960, na mesma disciplina de Trabalhos Manuais recomendam o «o maior interesse aos professores pela jardinagem, tratamento do horto escolar, do aviário ou de quaisquer animais que se possam manter na escola» <sup>927</sup>. Assim, o cuidado do jardim ficou reservado à imaginação e interesse do professor:

«O que é preciso é que a árvore, o arbusto e a erva dêem vida à escola: sejam ensinamento, fruto sombra e cor. A todo o tempo é tempo. Aproveitemos a Primavera.» <sup>928</sup>.

## 1.7. A organização dos materiais de ensino

Incluímos neste ponto a referência ao material escolar existente, obrigatoriamente, na escola, como material escolar e didáctico, a que já atrás nos referimos; aos manuais e cadernos escolares; aos materiais adicionais a confeccionar pelos professores; e aos materiais confeccionados pelos alunos e objecto de exposição escolar.

Referir-nos-emos apenas aos três últimos pelas razões já apontadas.

Comecemos pelos manuais e cadernos escolares.

A prescrição de que só poderiam ser usados os manuais e cadernos escolares aprovados oficialmente já vinha da I República, como já vimos. Mas tanto a I República como o Estado Novo, este até 1937/38 <sup>929</sup>, mantiveram um certo pluralismo <sup>930</sup> de manuais escolares, dos quais os professores, em Conselho

---

<sup>925</sup> Dec 22369, de 30/3/33, artº 168

<sup>926</sup> Circular nº 88 (cit).

<sup>927</sup> Dec 42994, de 28/5/60

<sup>928</sup> Escola Portuguesa, nº 1245 de Março de 1961. Ver ainda nº 1234 de Abril de 1960

<sup>929</sup> É de realçar que durante o Estado Novo também foram elaboradas e publicadas leis que não eram cumpridas pelo menos imediatamente. Neste caso dos manuais escolares, embora o Dec.-Lei 27279, de 27/11/36 decretasse a "imediata caducidade de todos os livros do ensino primário", logo diferentes circulares vieram repor quase toda a situação anterior.

<sup>930</sup> Parece-nos importante referir que, em 1935, a circular nº 342, de 7/10/35, incentiva mesmo o pluralismo de uso dos manuais escolares: "Havendo vários alunos numa classe, especialmente na 4ª, deve também haver vários livros de leitura, embora a cada aluno não seja exigido mais que

Escolar, até Abril de 1933, e isoladamente, até 1937 <sup>931</sup> puderam escolher um, o que mais lhes agradasse. Assim, Justino Ferreira regista para 1935/36, 7 livros de leitura da 1ª classe, 10 para a 2ª, 9 para a 3ª e 9 para a 4ª. Além disso, regista quatro compêndios de educação moral e cívica, 3 de história, 4 de Geometria, dois de aritmética, quatro de ciências naturais e 4 de gramática portuguesa <sup>932</sup>. O mesmo autor regista para 1936/37, 11 livros de leitura para a 1ª classe, 13 para a 2ª, 10 para a 3ª e 10 para a 4ª. Quanto aos outros manuais já foram sendo substituídos a partir deste ano lectivo, casos de História, aprovados (três) em 26/4/37 <sup>933</sup>, ficando os de moral existentes proibidos <sup>934</sup>.

Até 1937, o Estado é quase neutro em relação a manuais escolares. O primeiro Decreto data de 1930 e é completamente técnico, sem qualquer referência ideológica explícita. Apenas refere que «a aprovação definitiva deve ser proposta para as obras julgadas em condições de a merecerem, tanto pelo seu plano como pela totalidade de contexto» <sup>935</sup>. A segunda referência já é explícita e expressadora dos valores do Estado Novo. É feita em 1937, nestes termos:

«Com a uniformização dos textos das disciplinas de cada classe em todo o país, põe-se termo a uma sobrevivência da anarquia pedagógica do demoliberalismo, que a cada autor, algumas vezes desconhecido, em estranha pluralidade de conceitos fundamentais, a sua verdade, contra os interesses da acção formativa elementar e até nos limites do indiscutível para a unidade moral da nação» <sup>936</sup>.

Obviamente, o Decreto em nota punha em causa todos os critérios governamentais utilizados anteriormente na aprovação de manuais escolares. Mas a pior referência fazia-a aos professores:

«(...)Torna-se impossível a viciosa preferência tantas vezes dada pelo professor aos livros escolares em razão de simpatias pessoais ou de zonas de influência comercial dos editores, com preterição da relatividade do mérito intrínseco, aliás já secundarizada pela própria aprovação oficial de mais de uma dezena de compêndios para uma só disciplina.» <sup>937</sup>.

Quanto ao seu conteúdo, o livro único

«(...) compreenderá as matérias de todas as disciplinas de cada classe, com rigorosa observância dos programas e com ilustrações

---

um.Devem, pois, os professores orientar a aquisição de livros de modo a que em cada classe sejam usados todos os livros adoptados para ela".

<sup>931</sup> Afirmamos até 1937, porque não temos elementos sobre o período que medeia entre este ano e 1942, ano do lançamento do livro único da 1ª classe.

<sup>932</sup> Ver Justino FERREIRA (1936): *Legislação do Ensino Primário, Apêndice II*, Editora Educação Nacional, Porto, pp.110-116.

<sup>933</sup> Ver Justino FERREIRA (1937): *Legislação do Ensino Primário, Apêndice III*, pp. 94-97

<sup>934</sup> Ordem de serviço de 27/11-36, in Justino FERREIRA (1937), op. cit., p. 95

<sup>935</sup> Dec 18379, de 23/5/30. De resto, apenas diz que haverá livros de leitura para língua portuguesa e compêndios para as restantes disciplinas.

<sup>936</sup> Dec 27882, de 21/7/37

<sup>937</sup> Idem

adequadas tanto a facilitar a compreensão do texto como a despertar o bom gosto das crianças.»<sup>938</sup>.

Estavam pois, criadas as condições para o isolamento dos professores e para a reprodução, pela escola, das mundividades oficiais. Demonstrava-se pois que as razões da introdução do livro único não eram de carácter pedagógico, mas de carácter político-ideológico e administrativo, para melhor se poder controlar as práticas docentes dos professores. Estes lutaram, muitos não cumpriram e a repressão tomou forma legal:

«É proibido usar nas escolas livros, compêndos, cadernos com dizeres impressos, resumos, glossários, métodos especiais de escrita, de redacção, etc., que não tenham aprovação superior.»<sup>939</sup>.

A desprofissionalização dos professores tinha assim um instrumento fundamental: a impossibilidade de ler perspectivas diferentes do pensamento pedagógico oficial.

E esta imposição manteve-se até 1974<sup>940</sup>, constituindo-se num dos principais obstáculos à renovação pedagógica desencadeada durante a década de 60. Por isso, o que fez diferir os manuais escolares posteriores a 1960 dos anteriores foi essencialmente a ilustração e as poucas referências ao processo de industrialização<sup>941</sup>.

No entanto, a contestação aos manuais escolares não foi só dos professores. Ideólogos pedagógicos do regime os contestaram publicamente no terreno pedagógico. Entre eles, Augusto César Pires de Lima foi particularmente cáustico:

"A verdade é que não pode o Estado impôr um método único aos professores, porque isso seria extinguir neles o espírito inventivo. O livro único, para mim, representa um retrocesso".<sup>942</sup>.

E depois de analisar diversas passagens, em sua opinião ridículas, comenta:

«A uniformidade vem pôr um dique a energias que tinham o direito de se manifestar, estabelecendo, além disso, uma monotonia desagradável. O espírito criador há-de ressentir-se da imposição.

(...)

Quero ver até uma contradição entre a apologia das aldeias mais típicas de Portugal e a defesa de um livro único distribuído desde o norte até ao sul, de leste a oeste, sem respeito pelas características locais.»<sup>943</sup>.

---

<sup>938</sup> Idem

<sup>939</sup> Circular de 23/2/52

<sup>940</sup> Ver D.L. 43618 de 22/4/61 e Portaria nº 18518 de 7/6/61

<sup>941</sup> Ver Fátima BIVAR, 1976.

<sup>942</sup> Augusto César PIRES DE LIMA (1941): *O Papel do Professor de Instrução Primária* (Conferência realizada a convite da Federação dos Amigos da Escola Primária, em 2 de Maio de 1941), Tipografia Sequeira, Lda, Porto, 1942, p. 37

<sup>943</sup> Idem, pp.38-39.



E num artigo não identificado, feito por um inspector-orientador, exprimia-se o sentir de todos os inspectores orientadores, em 1960:

«(...) transformam-no em peia de experimentação, a que pretendem amarrar o indivíduo, qual âncora lançada ao fundo a impedir a aventura de nova viagem maravilhosa.»<sup>944</sup>.

Debrucemo-nos agora sobre os materiais adicionais só para documentar como eles são a expressão da realização do professor-apóstolo-e-sacerdote, que deveria gastar o seu ordenado a construir os materiais de trabalho que não existiam na escola pois «uma parcela de boa vontade poderá suprir quase sempre a deficiência de material das escolas»<sup>945</sup> já que «o cumprimento dos programas depende da dedicação e competência dos professores»<sup>946</sup>.

Dada a pobreza das escolas, tinham de ser de facto os professores a construir os materiais didácticos. Habitavam-se a isso na Escola do Magistério Primário, onde os planos de lição eram profusamente acompanhados de materiais adicionais de aprendizagem, elaborados e/ou pagos pelo professor-estagiário. Talvez a formação em Trabalhos Manuais e Desenho fosse a parte mais positiva dos cursos do Magistério Primário.

Interessa agora referir o terceiro elemento constitutivo do material escolar: as exposições escolares. Elas destinavam-se a demonstrar à comunidade o trabalho dos alunos e a orientação do professor. Por isso, eram igualmente motivação para o professor dedicado. E qual era o aluno que não gostava que o seu trabalho fosse seleccionado para a exposição? O problema é que as exposições e festas escolares, quando abertas à comunidade, não eram organizadas segundo o arbítrio do professor e dos alunos e ainda dos pais, mas segundo o arbítrio do Director de Distrito Escolar, após proposta do Director da Escola.

Por isso, também nesta matéria, o espírito pedagógico das instruções de Braga Paixão<sup>947</sup>, em 1934, foi corrompido, pois do interesse pedagógico das exposições do trabalho do aluno, ter-se-á passado para o seu controle ideológico, a avaliar pela proibição da entrada na escola a quaisquer estranhos que não fossem o Pároco ou os Delegados da Mocidade Portuguesa, para lá, claro, do Delegado Escolar, Inspectores e Director Escolar<sup>948</sup>.

Assim, verificamos que, mesmo quanto à execução do material didáctico, ele teria de se sujeitar às recomendações oficiais, com valor de instruções, pelo

---

<sup>944</sup> Escola Portuguesa, nº 1233, p. 22

<sup>945</sup> Dec 16077 dxe 26/10/27- Programa de Físico-Química

<sup>946</sup> Portaria 5060 de 21/10/27

<sup>947</sup> Referimo-nos à circular nº 88 da DGEP, de 29/6/34

<sup>948</sup> Ver Abílio FERNANDES (1965, op. cit., p. 307)

que concluímos pela participação do professor como o exercício da função administrativa da execução criterial.

### 1.8. A relação escola-comunidade

Uma vez que o professor não podia alterar os programas, não podia inserir no trabalho pedagógico temáticas específicas da região da escola, e não podia, por si só, expôr à comunidade os trabalhos escolares, os caminhos da relação possível entre a escola e a comunidade estavam truncados do ponto de vista relacional e limitar-se-iam à observação das características das crianças no sentido da diferenciação pedagógica e à relação com os encarregados de educação daquelas.

No entanto, a função mobilizadora educacional comunitária devia ser obra do professor-apóstolo que «tem na Casa do Povo a sua 2ª tribuna, o 2º baluarte de que pode e deve servir-se para espalhar a luz da civilização, o amor da Pátria, o culto do bem, as ideias progressivas» <sup>949</sup>.

É que "a Casa do Povo, a Escola e a Igreja constituem os três pilares em que assenta todo o progresso social dos meios rurais" <sup>950</sup>. Na Casa do Povo, «o professor fala aos Chefes de Família, com o objectivo de os interessar pela instrução, de os aproximar da escola» <sup>951</sup>. «Na escola, servindo-se das crianças, o professor lembrou. Na casa do Povo, "directamente, o professor convenceu» <sup>952</sup>.

A Casa do Povo era pois a segunda escola, o local de convívio e de dinamização cultural entre professores e cidadãos da terra.

Porém, o relativo insucesso do papel dos professores na dinamização das Caixas Escolares <sup>953</sup>, instituições mutualistas através das quais se processou a assistência escolar até 1974, (com reapelos nos nossos dias) auxiliadas com *subsídios*? do Estado, demonstra que nem a escola estava assim tão próxima da comunidade nem o professor do ensino primário estaria assim tão próximo das Casas do Povo. E, no entanto, o modo como os professores desempenhavam os

---

<sup>949</sup> Alberto Eugénio VAZ PIRES (1949): *O professor Primário e As Casas do Povo*, in Escola Portuguesa, nº 782, Outubro de 1949, pp. 1-2.

<sup>950</sup> Idem

<sup>951</sup> Idem

<sup>952</sup> Idem

<sup>953</sup> As Caixas Escolares foram criadas já em 1923 pelo Dec. 9223, de 6/11, para serem "administradas pelo Director da Escola, ou pelos professores nas escolas de um só lugar, tendo adjuntos três alunos eleitos pelos seus condiscípulos". Mas logo em 1925, pela Lei 1751 de 23/2, se diz que "aos professores que se distingam na organização das mutualidades escolares, ser-lhes-á atendido esse mérito na promoção e colocação".

serviços relativos às Caixas Escolares deveriam ser considerados na avaliação de cada docente <sup>954</sup>. É que, se, por um lado, tanto uma acção como outra, tinham de ser feitas para lá do tempo lectivo dedicado à escola, por outro, o Estado Novo tinha-se encarregado de anular toda a iniciativa dos professores, no domínio da assistência escolar, logo em 1934: «os professores não poderão promover quaisquer subscrições sem a autorização dos seus chefes imediatos» <sup>955</sup>.

### 1.9. A organização da avaliação dos alunos

Aos olhos das populações, o professor era a representação da autoridade educacional, ou, como diz Dinis, "a face visível do sistema educativo" <sup>956</sup>, pois a ele competia determinar quem passava de classe e quem ia a exame. E esta autoridade exercia-se também em relação aos alunos dos postos escolares, que faziam exame na escola mais próxima. Em contradição com isto, era a regente que determinava quais os alunos que deveriam fazer exame de 3ª classe. Professores e Regentes eram depois submetidos ao teste da sua capacidade científico-pedagógica, através das provas prestadas pelos seus alunos perante um júri nomeado pelo Director de Distrito Escolar (composto por um presidente e dois vogais, escolhidos de entre professores que, obviamente, não podiam examinar os seus alunos), e perante provas escritas, práticas e orais, sendo as escritas elaboradas pelos Directores de Distrito Escolar <sup>957</sup>, para a 3ª classe, e pela DGEP para a 4ª <sup>958</sup>. A partir de 1964, passaram a ser os Directores de Distrito Escolar a elaborar as provas escritas para a 4ª classe <sup>959</sup>.

Como pode deduzir-se do exposto, toda a avaliação dos alunos remete para duas características que o Estado Novo sempre evidenciou e defendeu: a hierarquia e a meritocracia. Pela primeira, estruturavam-se as competências sócio-escolares em função quer da formação académica e profissional, quer do lugar ocupado na estrutura do sistema. Pela segunda, e através das diferentes classificações finais dos alunos, na 4ª classe, evidenciava-se que os "bons" eram melhores que os "suficientes" e estes melhores que os "maus" <sup>960</sup>. Estes, por isso mesmo, reprovavam. Para os aprovados com "bom", o sistema reservava a

<sup>954</sup> D.L. 38969, de 27/10/52, artº 55º.

<sup>955</sup> Circular nº 113/DGEP, de 17/5/34

<sup>956</sup> Luís Leandro DINIS (1989): *Imagem do Professor*, in Rev. "O Professor", nºs 125 e 126.

<sup>957</sup> Dec 27735, de 27/5/37

<sup>958</sup> Dec. 18413 de 2/6/30

<sup>959</sup> Circ. 596, de 2/6/64

<sup>960</sup> Dec 18413, de 9/7/30, artº 34º

classificação de Distintos. E para os aprovados com "*suficiente*", o sistema reservava a classificação de "aprovados" <sup>961</sup>. Este carácter de selecção das elites que os exames apresentavam pela promoção dos distintos foi posto em causa já em 1954 <sup>962</sup> e pela reforma subsequente a 1960, que legislou apenas a classificação dos diplomas em "bom", e "suficiente" <sup>963</sup>.

Mas não eram só os alunos que eram avaliados através dos exames. Os professores também eram, pois era condição imprescindível para terem uma qualificação de "suficiente" o terem tido, pelo menos, 75% de aprovações, entre os seus alunos. Ora isto significa que o objectivo fundamental de todo o esforço profissional dos professores tinha de ser a preparação dos seus alunos para o exame. E que desencadeava alguma emulação entre os professores pela obtenção dos melhores resultados. Salvado Sampaio, 1976, II, pp. 86-87), refere uma circular <sup>964</sup> pela qual a DGEP tentou travar esta emulação:

"(...) reconhece-se que a atribuição de distinções nos exames da 4ª classe constitui séria perturbação para o ensino e provoca perniciosa emulação entre os docentes. Por estas razões, a partir do ano lectivo de 1953/54, as apreciações finais dos exames da 4ª classe (...) passam a exprimir-se apenas pelos resultados "aprovado" e reprovado" <sup>965</sup>.

Em consequência desta preocupação com os exames, toda a ênfase na organização do processo de ensino-aprendizagem se centrava no processo de ensino e no professor, o que gerava o desenvolvimento da componente académica do currículo <sup>966</sup> já de si, até 1960, demasiado academicizado, apesar de o regulamento dos exames prever provas escritas, práticas e orais. Só que as práticas consistiam na cópia natural de um objecto de forma simples, numa cópia como prova de caligrafia e num exercício de pesagem. Obviamente não havia espaço para trabalhos manuais. Mas as meninas tinham de apresentar um trabalho de labores.

Vários artigos de "Escola Portuguesa" denunciavam os disfuncionamentos dos exames no processo de ensino-aprendizagem, afirmando o empréstimo ao ensino, de um carácter psitacista e repetitivo. Citaremos alguns:

---

<sup>961</sup> Idem

<sup>962</sup> Com efeito, a circular nº 268, de 13 de Fevereiro de 1954, da DGEP, mandou os alunos serem classificados apenas em "aprovados" ou "reprovados".

<sup>963</sup> Regulamento anexo ao D.L. 44378, de 30/5/62

<sup>964</sup> Circular nº 268, de 13/2/54, da DGEP

<sup>965</sup> José Salvado SAMPAIO (1976): *O Ensino Primário, Vol. II*, Instituto Gulbenkian de Ciência, Lisboa

<sup>966</sup> Pol DUPONT (1985) analisa os efeitos de um ensino centrado no professor ou no aluno e corrobora esta afirmação. Além disso, é legítimo concluir do estudo de Dupont a despersonalização do aluno e da relação pedagógica ( Ver Pol DUPONT (1985): *A dinâmica do Grupo -Turma*, Coimbra Editora, Lda, pp. 65-69

"Mas o pior inconveniente, as consequências mais nefastas dos exames mal orientados consistem no efeito directo e inevitável que têm sobre a maneira como se ensina. Os professores assistem aos exames e vêem como os examinadores interrogam, naquilo em que mais insistem, com que respostas ficam satisfeitos, se falam à inteligência, se apelam para a memória, de que meios se valem nas suas averiguações, etc, etc. E depois, vá de anotar tudo e proceder de harmonia com estas exigências, para que os alunos, de futuro, melhor possam triunfar: amoldam-se por completo a esse critério (...).

Podem não concordar intimamente, mas a conveniência manda mais do que a pedagogia e a didáctica reunidas. Eis, neste caso, o efeito dos exames: torcer orientações pedagógicas, defensáveis e convenientes, desorientando e confundindo os professores que, se têm vontade de reagir por discordância, têm mais necessidade ainda de se amoldar por conveniência" <sup>967</sup>.

O mesmo autor escreve noutro número da revista que a necessidade de dar resposta aos problemas dos exames não só priva os alunos de reflectirem sobre a sua realidade como confere um carácter abstracto e desinteressante ao ensino <sup>968</sup>.

Por sua vez, Jorge Tristão (1960), afirma que o exame

«(...) é necessário, pelo menos nas actuais condições (...) com uma falta angustiante de orientação pedagógica" mas que é um mal "se nós não o soubermos aproveitar para incutir nos professores (...) noções de ensino prático e vivido, substituindo assim o ensino retórico e papagueante "para menino brilhar.» <sup>969</sup>.

E depois o autor refere formas de interrogar o raciocínio da criança e não a memória para "*evitar o psitacismo*".

Os exames transformaram-se assim num dos principais instrumentos de controle e desprofissionalização dos professores ao não permitirem a estes uma reflexão orientada e crítica sobre a sua prática pedagógica. Como refere Postic (1979),

«Vê-se o interesse que a formação pode tirar de uma auto-avaliação dos professores que, confrontada com a avaliação feita por observadores, contribui para o conhecimento do indivíduo, fornece bases de discussão e orienta a acção com vista a um auto-aperfeiçoamento.» <sup>970</sup>.

Em vez de favorecerem um desenvolvimento profissional pelo prazer da descoberta, provocaram um anquilosamento pelo medo, graças ao sentimento da sobreposição da função organizacional do controle do cumprimento sobre a função da orientação. Isolado e dominado pela única cultura organizacioanl que lhe tinham fornecido na formação inicial - a racional-legal, o professor não

<sup>967</sup> Alberto VAZ PIRES, in *Escola Portuguesa*, nº 817, Julho de 1950, pp. 563-4. Sublinhado nosso

<sup>968</sup> Ver *Escola Portuguesa*, nº 902, Abril de 1952

<sup>969</sup> Jorge TRISTÃO *O Exame- Breves Considerações*, in *Escola Portuguesa*, nº 1234, Abril, 1960,p. 19

<sup>970</sup> Marcel POSTIC (1979): *Observação e Formação de Professores*, Livraria Almedina, Coimbra, p. 312

conseguiu encontrar outro caminho senão o seguidismo dos modelos oficiais e uma participação mitigada no processo de ensino.

A análise da participação do professor no que refere à avaliação dos alunos, é contraditória, como referimos em título. Por um lado, ao professor é dada a participação vinculante no processo da avaliação para as passagens de classe. Por outro, é-lhe retirada até a possibilidade de presença junto dos alunos nas provas de exame, nas quais, como vimos, não intervém, podendo apenas assistir às provas orais, junto dos alunos <sup>971</sup>.

Com efeito, não encontramos qualquer referência normativa ao processo da avaliação nas passagens de classe, a não ser que ela se realizaria na primeira quinzena de Junho. Isto significa que eram os professores os responsáveis por essa avaliação. No entanto, competia ao Director da Escola assistir às provas e rubricar os documentos e correspondência respeitantes ao processo de documentação junto da Delegação Escolar. A lei estabelecia igualmente que em escolas de um único professor, o professor da escola mais próxima colaborasse no processo de avaliação.

Quanto à avaliação dos alunos, através dos exames, não havia participação dos professores, como já vimos. No entanto, é importante sublinhar que também nesta temática, a passagem do Estado ideológico (1928-31) para o Estado repressivo, fez mudar o processo de avaliação, perdendo este o seu leve tom republicano em 1930.

É que a orientação republicana de considerar os métodos de ensino do professor e os trabalhos dos alunos na avaliação dos exames foi abolida neste ano. Em 1927, previa-se que

"Os trabalhos de cada aluno devem ser conservados(...) e serão presentes ao júri que o venha a examinar" e "os professores que o desejem poderão apresentar na respectiva inspecção escolar, para serem oportunamente tomados em conta pelo júri que haverá de examinar os seus alunos, relatórios justificativos do seu ensino (...)" <sup>972</sup>.

Por isso, «os interrogatórios serão conduzidos tendo em vista a diferente orientação das diversas disciplinas. (...) São interditos quaisquer interrogatórios dirigidos exclusivamente à memória dos examinandos.» <sup>973</sup>.

A “republicana” consideração pela avaliação contínua, possibilitadora da reflexão sobre a organização do processo de ensino perdeu-se com o já citado Decreto de 1930 que faz depender o interrogatório das instruções oficiais, devendo ser consideradas algumas competências interpessoais do professor, no interrogatório oral:

<sup>971</sup> Ver Dec 18413, de 2/6/30

<sup>972</sup> Dec 14417 de 12/10/27, artºs 3º e 4º

<sup>973</sup> Dec 14889, de 16/1/28, artº 22º, ponto 5

- «1º-Ter-se-á em conta a orientação própria de cada disciplina tal como a definem os respectivos programas e instruções;
- 2º-Devem ser consideradas as circunstâncias do meio em que foi ensinado o examinando;
- 3º-Os interrogatórios não devem ocupar-se de minúcias inúteis;
- 4º-O examinador deve mudar de assunto toda a vez que tiver verificado que o aluno o desconhece;
- 5º-Evitar-se-á que a atenção do examinando seja abruptamente chamada para assuntos que entre si não tenham relação;
- 6º-Os interrogatórios devem ser feitos com lentidão suficiente para que os examinandos tenham tempo de reflectir antes de responder;
- 7º-O examinador deve conduzir-se com lealdade e carinho, sendo-lhe expressamente proibido fazer comentários jocosos, irónicos ou acrimoniosos às respostas dos examinandos e, bem assim, manifestar estranheza por qualquer erro, por mais grave que ele pareça;(...).»<sup>974</sup>.

Para concluirmos, diremos que terá havido alguma participação dos professores na organização do processo de ensino, entre 1930 e 1960, mas afirmaremos que então foi uma participação na execução ou uma execução informal ou clandestina.

### **1.10. Contradições entre o movimento de renovação educacional na década de sessenta e as estratégias organizacionais utilizadas**

Os disfuncionamentos organizacionais que temos vindo a apontar foram publicamente denunciados, a partir de 1950, por Veiga de Macedo. Referindo-se à necessidade de introduzir mudanças nos processos pedagógicos, disse o Subsecretário de Estado:

«As conquistas da pedagogia moderna não podem ser menosprezadas, mormente no terreno dos métodos e das técnicas educativas.»<sup>975</sup>.

Para Macedo, o mal estava na rotina em que se tinha caído:

«Qual é o pedagogo esclarecido que não está disposto a combater essa grande chaga da educação chamada rotina que, além de destruir o espírito de iniciativa do professor e de impossibilitar o seu aperfeiçoamento cultural e profissional, atenta gravemente contra os interesses e direitos das crianças?.»<sup>976</sup>.

E a solução estava mais uma vez na constituição de um grupo de "iluminados" que pudessem distribuir pelos professores a luz da pedagogia:

<sup>974</sup> Dec 18413, de 1930, artº 27º

<sup>975</sup> Henrique VEIGA DE MACEDO (1950): *Sessão de homenagem aos professores do Ensino Primário*, na Sociedade de Geografia, citado por Escola Portuguesa, nº 916, Julho de 1952.

<sup>976</sup> Idem, 1951

«como nunca, o país necessita, hoje em dia, de um escol que se dedique ao estudo das ciências da educação para que a rotina e a incompetência não ocupem o lugar que tem de pertencer a um vigoroso espírito de renovação e a um perfeito conhecimento dos assuntos pedagógicos.»<sup>977</sup>.

Este movimento de renovação, lançado na desenvolvimentista década de 50, viria a dar alguns frutos a partir do início dos anos sessenta e é patente, principalmente, na reorganização dos currículos do Magistério Primário; na dinamização da formação contínua de professores e introdução de novos métodos e técnicas de ensino; no apelo à participação e nalguma participação na concepção desta formação contínua; na alteração do currículo do ensino primário, retomando-se o modelo de 1928; na "liberalização" do tempo escolar; e em algumas ténues mudanças na avaliação dos alunos.

No conjunto, estas medidas não foram suficientes para passar de uma participação cooptativa, através da execução criterial, para uma participação vinculante, através da organização de nível intermédio. Primeiro, porque nada mais, ao nível da relação entre os princípios e as estratégias organizacionais se alterou, em relação às décadas anteriores e segundo, porque, como já referimos em capítulo anterior, os professores não participavam na direcção da escola.

Para tanta renovação educacional preconizada, as estratégias organizacionais foram incongruentes, ao nível da organização do processo de ensino.

Enunciaremos apenas as inovações com alguma coerência organizacional.

A possibilidade de reunião dos professores, nas escolas e interescolas, para planificar os anos lectivo e escolar, é uma estratégia de enriquecimento profissional mas não foi retirada a proibição de escolher os manuais escolares em grupo. No entanto, foi dada aos professores a possibilidade de organizarem textos de apoio para a disciplina de História, na ausência de manual escolar<sup>978</sup>.

A possibilidade de os professores organizarem o tempo escolar é outra mudança que nos parece fundamental. Tratou-se de um regresso ao paradigma da I República. No entanto, a DGEP enviou aos professores um horário modelo mas deixou-lhes liberdade para elaborarem um da sua preferência que, depois de aprovado pelo Director da Escola, entraria em vigor até confirmação por uma autoridade escolar<sup>979</sup>. Nos termos da redacção, interpretámos a "confirmação" como ratificação.

---

<sup>977</sup> Idem, 1951

<sup>978</sup> Ver Escola Portuguesa Separata, nº 288, in Abílio FERNANDES (1970, p. 197

<sup>979</sup> Circular nº 589 (aditamento), 18/12/63



Consideremos agora a participação na organização das estratégias de ensino-aprendizagem. O Estado garantiu a liberdade metodológica segundo critérios psico-pedagógico-didácticos, mas não permitiu a nem a diversificação curricular nem a provisão curricular diferenciada. Por outro lado, continuou a limitar a liberdade metodológica através da imposição do livro único em Língua Portuguesa, História de Portugal <sup>980</sup> e Religião e Moral <sup>981</sup>. Se considerarmos a continuação da obrigatoriedade dos exames para os alunos e se considerarmos ainda que esses exames eram elaborados por uma autoridade administrativa nomeada pelo Governo, concluiremos que eles eram uma ameaça potencial e, pelos vistos, real, à liberdade metodológica do professor. Apesar de um pluralismo científico-pedagógico mitigado de manuais escolares nas restantes disciplinas <sup>982</sup>.

A organização dos exames revelou-se ainda uma poderosa estratégia de anulação da componente de expressão e desenvolvimento psicomotor do currículo pela desvalorização das disciplinas de Trabalhos Manuais, Educação Musical, Educação Cívica e Educação Física. Com efeito, só eram objecto de provas escritas as disciplinas de Língua Portuguesa (Ditado e Redacção) e as de Aritmética e Geometria. Só eram objecto de provas práticas as disciplinas de Desenho e de Trabalhos Manuais. E as disciplinas de História Pátria e Ciências Geográfico-Naturais só tinham lugar nas provas orais onde Língua Portuguesa, Aritmética e Geometria também tinham lugar. Quanto às outras, só se o júri quisesse interrogar o aluno "sob a forma de conversação". <sup>983</sup>

Mas, o caso das provas de Desenho e Trabalhos Manuais eram objecto de desvalorização especial pois não contavam para a reprovação do aluno, embora contassem para a sua revalorização.

Em contrapartida, só por si, qualquer das disciplinas de Língua Portuguesa e Aritmética e Geometria podiam determinar a exclusão do aluno da prova oral desde que em qualquer delas obtivesse classificação inferior a 45 pontos numa escala de 0 a 200. Mas, na classificação final, a disciplina de Aritmética e Geometria pesava mais do que a de Português pois uma nota de 4,5 valores (numa escala de 0 a 20) tinha o mesmo peso que a mesma nota nas disciplinas de Língua Portuguesa e História Pátria, e o mesmo peso que uma classificação média inferior a 9,5 valores em Língua Portuguesa, História Pátria e Aritmética e

---

<sup>980</sup> Ver Dec 43618 de 22/4/61 e Portaria 18518 de 7/6/61

<sup>981</sup> Os diplomas citados na nota anterior só estendem o livro único às duas primeiras disciplinas. No entanto, a unicidade do manual em Religião e Moral resulta do facto de só a autoridade eclesiástica ter competência para a sua elaboração para além de que o Estado não autorizou nunca a ministração do ensino a qualquer outra confissão religiosa senão a cristã católica apostólica romana.

<sup>982</sup> Ver Abílio FERNANDES (1970, pp. 206 a 209)

<sup>983</sup> Despacho Ministerial de 9/9/69, aprovando as normas de avaliação em exames

Geometria. Em qualquer das três situações os alunos reprovavam <sup>984</sup>. Assim, não só se geravam hierarquias de disciplinas como hierarquias de aprendizagem como hierarquias de ensino. Disciplinas tão importantes para a compreensão da realidade como Ciências Geográfico-Naturais ou para o desenvolvimento pessoal como Desenho, Trabalhos Manuais, Educação Física e Educação Musical não tinham qualquer peso na avaliação.

Neste sentido, os exames foram, juntamente com a unicidade dos manuais escolares de Língua Portuguesa, História Pátria e Religião e Moiral, estratégias anuladoras da participação dos professores e da aprendizagem relevante e significativa dos alunos. Em consequência, o ensino continuou a ser abstracto, psitacista e pouco divergente. E isto apesar de, nas provas escritas (e presume-se, também nas orais) se referir a valorização do raciocínio, da compreensão, originalidade (30 pontos e dos aspectos linguísticos (com trinta pontos, riqueza e propriedade do vocabulário, correcção sintáctica).

No que respeita à participação dos professores na organização do processo de avaliação, não houve alterações, a não ser na natureza das provas de exame. O processo continuou a subdividir-se em avaliação para passagem de classe e avaliação para certificação da escolaridade (através de exames) e para controlo do professor.

Na primeira, a competência continuou a pertencer por inteiro à Escola, mantendo-se o processo tradicional, apesar da introdução dos conceitos de práticas de avaliação contínua e formativa <sup>985</sup> através da obrigatoriedade da organização pelo professor, do processo individual de aprendizagem do aluno, a ser considerado obrigatoriamente para as passagens de classe mas não nos exames.

Quanto à organização dos exames, a participação dos professores continuou a ser nula, pois apenas puderam assistir às provas orais dos seus alunos.

---

<sup>984</sup> Os critérios de selectividade dos alunos, nos exames, baixaram entre 1964 e 1969. Entre 1930 e 1964, reprovava-se com cinco erros de ortografia na prova de ditado e com mais de cinco erros de sintaxe na prova de redacção ou com mais de dois problemas errados na prova de aritmética. Entre 1964 e 1969 passou a reprovar-se com mais de oito erros na prova de ditado e com mais de um erro ortográfico, por cada dez palavras na prova de redacção e com mais de quatro exercícios errados na prova de aritmética. A partir de 1969, os critérios de classificação mudaram, agravando a selectividade das provas. Assim, a prova de ditado passou a constituir um todo com a de redacção e, na de ditado descontar-se-iam 10 pontos por cada erro ortográfico o que implicava que quem desse oito erros tivesse zero. Por sua vez, na da redacção, em 120 pontos de cotação total, 30 eram para a ortografia. E na de aritmética, em seis questões e três exercícios atribuía-se a cotação de 40 pontos cada um dos exercícios mais difíceis. Deixava-se a cargo do júri a valorização do raciocínio do aluno.

<sup>985</sup> Nos números que consultámos de Escola Portuguesa não encontramos qualquer referência teórica aos conceitos de avaliação contínua e formativa. No entanto, a sua prática foi "decretada", e, ao que parece, sem modelo teórico.

Em conclusão, e, apesar da renovação educacional, a participação dos professores continuou a ser uma participação na execução da organização do processo de ensino, ainda que com maior liberdade de iniciativa pedagógica.

## **2. A participação dos professores na organização do processo de ensino no segundo período (1974-1986)**

### **2.1. Selecção e formulação de objectivos**

Aos professores ficou reservado o direito de operacionalizarem os objectivos específicos do programa nacional com os conteúdos do próprio programa e com conteúdos a seleccionar para o Plano Pedagógico da Escola. Os primeiros, mediante a organização de estratégias de ensino-aprendizagem adequadas às características dos alunos e da comunidade envolvente de cada escola, para processamento dos conteúdos do currículo, e mediante a definição do processo de observação e avaliação formativa e sumativa do processo de aprendizagem. Os segundos pela possibilidade de selecção de conteúdos adequados quer a actividades de complemento curricular, quer a um mitigado envolvimento da comunidade educativa nessas actividades.

Regista-se pois uma capacidade de adaptação dos objectivos específicos, no processo referido no parágrafo anterior, às necessidades das crianças e às condições do meio, adaptação necessariamente subordinada aos objectivos estabelecidos nos programas, já que as estratégias de operacionalização dos objectivos estão condicionadas pela natureza destes.

A afirmação da identidade da Escola Primária como espaço educativo singular e como comunidade educativa permitindo por isso, a afirmação de uma mitigada diferenciação curricular (que não diversificação), através do Plano Pedagógico, fica assim comprometida, evidenciando-se o controle da acção dos professores já não através de instruções (caso do Estado Novo) mas através da subordinação da sua acção aos objectivos do currículo nacional, como se deduz das competências da Inspecção:

«Assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações de âmbito pedagógico» <sup>986</sup>.

No dizer de alguns professores os Planos Pedagógicos acabavam por ser mais papéis formalizados para permitirem a avaliação da criatividade dos professores pelos Inspectores-Orientadores. Neste contexto é com ironia que observamos as palavras do Director Geral do Ensino Básico quando proibia aos professores, em 1984, «servirem-se de modelos pré-concebidos ou executados por elementos exteriores à escola» <sup>987</sup>, recomendando que o Plano Pedagógico fosse um plano original e característico de cada escola.

Impõe-se assim a consideração da participação dos professores na selecção e formulação dos objectivos como uma participação estratégica, de nível técnico, através das funções de direcção, execução criterial e controle, estando ausente do papel do professor a função de avaliador dos objectivos gerais e específicos e as respectivas vantagens nos processos de inovação educacional.

## **2.2. Selecção e organização dos conteúdos curriculares**

Entendendo por selecção de conteúdos curriculares a tomada de decisões sobre o que ensinar para que os objectivos preconizados sejam alcançados, verificamos a necessidade de estabelecer dois âmbitos nessa selecção: o do currículo nacional e o do Plano Pedagógico da Escola.

No primeiro, a participação dos professores consiste na participação estratégica adaptando os conteúdos formulados no currículo nacional. No segundo, a participação dos professores é uma participação vinculante através da selecção de conteúdos adequados aos objectivos, implicando planeamento, organização, direcção, execução e controle.

## **2.3. Selecção e organização das estratégias de ensino-aprendizagem**

É esta uma componente organizacional do processo de ensino-aprendizagem anómica em termos de regulamentação pela DGEB. Com efeito, não encontramos qualquer normativo "instruindo" processos de selecção e organização de estratégias de aprendizagem, ao contrário de todos os programas

---

<sup>986</sup> Alínea b) do artº 12 do D.L. 540/79, de 31/12

<sup>987</sup> Circular nº 3, de 28/6/84, da DGEB, ponto 2.1.

quer da I República, quer do Estado Novo, onde se determinavam as técnicas a utilizar pelos professores. Também os princípios organizativos da acção pedagógica referenciados nos programas são poucos e enfatizam, fundamentalmente, o respeito pela criança e pela sua identidade psico-sócio-cultural:

«As classes são constituídas por grupos heterogéneos, dadas as diversas situações dos alunos no que respeita ao grau de maturidade e à motivação para a aprendizagem. Esta diversidade não é considerada no ensino tradicional, que pressupõe um nivelamento artificial das classes. Uma fase de dois anos permite um melhor conhecimento dos alunos e uma individualização da acção educativa.» <sup>988</sup>.

e,

«Embora as actividades de aprendizagem, que decorrem dos temas e dos objectivos propostos, devam ter efeitos cumulativos e, portanto, fortalecerem-se umas às outras, pretende-se deixar ao professor a necessária liberdade para actuar de forma criativa, reordenando os temas e os objectivos de acordo com a realidade dos seus alunos.» <sup>989</sup>.

A anomia na construção das estratégias de ensino-aprendizagem "devolveu" este processo ao profissionalismo docente, outorgando aos professores a responsabilidade pelos saberes pedagógicos necessários à execução do processo educativo.

Tal anomia na construção das estratégias de aprendizagem colocaria a Escola no nível intermédio da organização e conferiria aos professores a possibilidade de uma participação vinculante, divergente e directa na organização das estratégias de ensino-aprendizagem. Só que também aqui, tal como na organização dos conteúdos nacionais, as estratégias de aprendizagem estão condicionadas aos objectivos específicos do currículo nacionalmente definido.

Aos professores ficou assim reservada a possibilidade da selecção das estratégias de aprendizagem em função dos objectivos específicos.

## 2.4. A organização dos grupos de alunos

Nada se legislou, no segundo período, sobre a natureza da constituição de turmas ou sobre os critérios a ter em conta na organização delas, a não ser os derivados da natureza não graduada da progressão na escolaridade pelos alunos do ensino primário. Assim, poderíamos considerar esta componente como um dos "corredores de liberdade" dos professores na organização do processo de ensino, não fossem as restrições que a seguir passamos a expor.

---

<sup>988</sup> Programas de 1975, op. cit., p. 13

<sup>989</sup> Programas de 1980, op. cit., p. 4

Os grupos de alunos estavam naturalmente constituídos na maior parte das escolas do ensino primário, devido à existência de apenas um ou dois professores. Talvez por isso mesmo não tenha havido a preocupação de legislar sobre o assunto.

A legislação existente data de 1980 e 1982 <sup>990</sup> e confina à natureza do sistema de fases a organização dos grupos de alunos, implicando a não reprovação e o não afastamento do aluno dos seus pares, dentro da mesma fase:

«Os critérios de constituição de turmas decorrem do sistema de fases no ensino primário, obedecendo, prioritariamente, a imperativos de natureza psico-pedagógica no âmbito do rendimento escolar, tendo como meta o êxito de aprendizagem de todos os alunos.» <sup>991</sup>.

Eram, portanto, critérios de natureza académica que determinavam a constituição dos grupos de alunos, sendo negligenciados critérios de natureza afectiva e critérios de natureza social.

Não estando legislados, estes dois últimos critérios ficavam sob o arbítrio do Conselho Escolar e do jogo de influências quer entre professores, quer entre professores e encarregados de educação, que se estabelecesse em escolas onde existissem várias turmas da mesma fase e do mesmo ano.

Neste sentido, o Conselho Escolar era soberano mas o facto de ter de apresentar à Delegação Escolar respectiva «os casos excepcionais de alunos que não transitaram de fase e que, por razões de natureza individual, possam beneficiar de mudança de grupo» <sup>992</sup>, revela controle e intenção de o exercer por parte do Ministério da Educação. Tanto mais que qualquer organização de turmas fora da "observância dos parâmetros superiormente estabelecidos" <sup>993</sup> terá de ser "apresentada à DLE, sob proposta fundamentada" <sup>994</sup>.

## 2.5. A organização dos tempos escolares

Distinguiremos entre organização do horário escolar e organização dos tempos escolares. O primeiro consiste no número de horas lectivas que em cada dia é praticado pela escola e no regime em que é praticado (normal, duplo ou triplo). O segundo consiste na distribuição e organização do ensino-

---

<sup>990</sup> D.L. 412/80, de 27/9 e Despacho n° 13/EA/AP/82, com as alterações introduzidas pelo Despacho 33/EA/AP/83

<sup>991</sup> Desp. 13/EA/AP/82, Ponto V

<sup>992</sup> Leal, op. cit, p. 95

<sup>993</sup> Idem

<sup>994</sup> Idem

aprendizagem das diferentes disciplinas do currículo pelos tempos lectivos disponíveis.

Quanto ao primeiro, era fixado por Despacho Ministerial ou equiparado <sup>995</sup>, podendo o Conselho Escolar ter intervenção limitada na sua marcação. No caso do regime normal <sup>996</sup>, podia intervir em uma hora para antecipação ou para atraso. No caso do regime duplo <sup>997</sup>, em apenas 15 minutos e, no caso do regime triplo <sup>998</sup>, não era possível qualquer intervenção.

A intervenção dos professores na definição deste horário escolar limitava-se mesmo ao que dissémos no parágrafo anterior pois

«Outras alterações do horário, que reflectam impossibilidade de cumprimento do que aqui se estabelece devido a condicionamentos do meio, devem ser apresentadas pelo Director da Escola à Delegação Escolar que informa e envia à Direcção Escolar, para decisão. Esta decisão é comunicada à DG Ensino Básico, para homologação, e ao inspector da área para conhecimento.» <sup>999</sup>.

Já no que respeita à distribuição dos tempos escolares, a acção organizacional dos professores constituía um "corredor de liberdade na escola", situando-se a acção organizacional dos professores no nível intermédio e podendo cumprir todas as funções do processo administrativo, pois ao Conselho Escolar competia a distribuição horária das diferentes disciplinas, revelando-se esta liberdade como factor de perturbação da ordem dos objectivos curriculares estabelecidos e como processo de resposta quer às diferentes percepções de importância de cada disciplina, quer como possibilidade de adaptação curricular às vivências dos alunos.

No entanto, nas competências do Conselho escolar sobre horários não há nenhuma que refira os alunos e a competência mais explícita nesta matéria é a de "organizar e distribuir os horários pelos respectivos professores" <sup>1000</sup>. Face aos conflitos entre os professores na escolha do horário de trabalho, o ME

<sup>995</sup> Desp. 13/EA/AP/82 e Desp. 33/EAE/83

<sup>996</sup> Segundo este regime, as aulas estendem-se para os alunos e professores pelos períodos da manhã e da tarde, ocupando 23 horas e 45 minutos semanais, de acordo com o seguinte horário: 9h15 - 12h00 e 14h00 - 16h00

<sup>997</sup> Neste regime os alunos só têm aulas num período do dia (manhã ou tarde), ocupando 23 horas e 45 minutos semanais, decorrendo das 8h15 às 13h00, no período da manhã, e das 13h15 às 18h00 no período da tarde.

<sup>998</sup> Neste regime, a mesma sala é ocupada por três classes no mesmo dia, havendo aulas também ao Sábado. A semana lectiva é de 20 horas com três horas e meia, de Segunda a Sexta-Feira e 2 horas e meia ao Sábado, de acordo com os seguintes turnos: 1º - Segunda a sexta - 8h00- 11h30; Sábado: 8h00 - 10h30. Segundo: Segunda a Sexta - 11h40 - 15h10; Sábado - 10h40 - 13h10. Terceiro: 15h20 - 18h50 (Segunda a Sexta-feira) e 13h20-15h50 (Sábado).

<sup>999</sup> Desp. 13/EA/AP/82, com as alterações introduzidas pelo Desp. 33/EAE/83

<sup>1000</sup> Leal, op. cit, p. 95

burocratizou esta distribuição segundo prioridades discutíveis, que diminuíram a capacidade de intervenção dos professores <sup>1001</sup>.

## 2.6. A organização do espaço escolar

É também uma componente da organização do processo de ensino anómica e, por isso, libertária para o professor do ensino primário e para o Conselho Escolar. Quando falamos em espaço escolar, referimo-nos à organização e disposição dos diferentes materiais de ensino e de aprendizagem na sua relação dinâmica com as actividades de ensino-aprendizagem e com os alunos, o que não tem directamente a ver com as características fisiológicas das instalações escolares ou com a alocação de instalações, essas desde sempre objecto de cuidadas e meticulosas regulamentações <sup>1002</sup>.

A organização do espaço escolar assim operacionalizada é competência do professor profissional e está directamente dependente das estratégias de ensino-aprendizagem utilizadas.

A esta concepção, corresponderam as estratégias utilizadas na salvaguarda da liberdade de acção dos professores na selecção dos espaços escolares. Aparte a salvaguarda da segurança física e psicológica das crianças e da responsabilidade civil do professor, foi dada a este a possibilidade de melhor organizar e seleccionar os espaços de ensino-aprendizagem, quer dentro, quer fora da sala de aula. É o que se deduz quando se analisa a regulamentação sobre visitas de estudo, passeios escolares, exposições e festas escolares, da competência do Conselho Escolar, sendo apenas necessário dar conhecimento delas à Delegação Escolar, à Inspecção e ao Seguro Escolar (no caso de saídas da Escola). Estas actividades têm, em qualquer dos casos, de se integrar nos objectivos do ensino <sup>1003</sup>.

A defesa da integridade física da criança está presente na regulamentação da vigilância dos recreios e está expressa desde 1919 no dever dos professores de "acompanhar os alunos durante as horas de recreio, não para os vigiar, mas para os orientar nos seus jogos, estabelecendo com eles afectuosa familiaridade, e exercendo

---

<sup>1001</sup> A primeira burocratização data de 1975 (Circular nº 678 de 13/10) e por ela o exercício de cargos directivos ou sindicais dava prioridade na escolha dos horários e só depois vinha a valorização do tempo docente na escola, prioridades mantidas pelo Desp. MEC - 224/81, de 7/9.

<sup>1002</sup> Ver Leal(1985, pp. 273-276, o. cit)

<sup>1003</sup> Ver Desp. do Secretário de Estado da Educação e Juventude, de 1/3/82.



assim a sua acção educativa" <sup>1004</sup> e foi objecto de recordação aos professores em 1977: «a sua missão (do professor) é a de educador, e como tal deve ser considerado o acompanhamento dos alunos fora da sala de aula durante os recreios, preparar jogos e outras manifestações.» <sup>1005</sup>.

Nestes termos, a participação dos professores na definição do espaço escolar só não é uma participação de nível intermédio, dada a sua vinculação obrogatória aos objectivos específicos. Mesmo assim, ao nível técnico, os professores podem realizar todas as etapas do processo organizacional.

## 2.7. A organização dos materiais de ensino

Esta é outra componente não regulamentada e que, por isso, cai no âmbito das competências técnico-pedagógicas do professor. Tanto mais que nem sequer cai no âmbito do Conselho escolar. Aquelas competências são até estimuladas quando se estabelecem orientações para as exposições escolares:

« (...) toda a exposição de trabalhos dos alunos deverá reflectir a prática, o tipo e o ritmo da actividade própria da escola (os métodos utilizados na leitura, a aprendizagem da matemática, a exploração das visitas de estudo, aproveitamento de materiais, a ligação da escola ao meio, correspondência escolar, etc.). A apresentação (activa) e realização de actividades demonstrativas de técnicas, métodos, formas de expressão e de outras vivências da comunidade escolar, pelos alunos e até pelos encarregados de educação, poderão constituir outros motivos de exposição.» <sup>1006</sup>.

Dentro deste espírito, a liberdade de escolha dos manuais escolares expressa a liberdade de orientação pedagógica dos professores, quer em termos de selecção de estratégias de ensino- aprendizagem, quer em termos de organização dos materiais de ensino e de aprendizagem. Por isso, tal liberdade

«(...) constitui um elemento importante na (...) transformação a que vão sendo sujeitos os objectivos educacionais, desde a sua emissão na origem da cadeia, a nível dos órgãos centrais, até ao término quando apropriados pelos alunos e então manifestados em termos de aquisições (...).» <sup>1007</sup>.

A realidade da distorção entre os objectivos "decretados" e os objectivos especificados no contexto da sua operacionalização, pelos professores, na escola, ou pelos manuais escolares, foi objecto de tentativas de redução e controle por

---

<sup>1004</sup> Dec. 6137, de 29/9/19

<sup>1005</sup> Desp. nº 139/77, in Diário da República de 20/10/77

<sup>1006</sup> Desp. de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude

<sup>1007</sup> Maria Odete VALENTE (Coordenadora), (1989): *Manuais Escolares - Análise de Situação*, MEC/GEP, Lisboa

parte do Ministério da Educação para que o manual escolar fosse «o instrumento de trabalho que permita a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades e atitudes definidas pelos programas aprovados»<sup>1008</sup>, salvaguardando "a qualidade didáctica e científica dos manuais escolares e de outros instrumentos de trabalho escolar"<sup>1009</sup>. Por isso, os manuais escolares deveriam ser apreciados e aprovados pela Direcção Geral do Ensino Básico, mediante concurso<sup>1010</sup>. No entanto, nunca este processo foi implementado como reconheceu o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, em 1983: «não existem assim quaisquer manuais aprovados pelo ME, existindo apenas manuais cujo preço foi aprovado pelo Ministério das Finanças»<sup>1011</sup>. Esta política foi mantida em vigor até aos nossos dias, regulando-se a aprovação dos manuais escolares pelas leis da oferta e da procura pedagógica, não sem que, em 1986, o 10º Governo Constitucional estabelecesse por Decreto os padrões de qualidade pelos quais deveriam ser seleccionados os manuais do ensino primário, não os estabelecendo nem para o ensino preparatório nem para o secundário, o que revela desconfiança perante o estatuto científico-pedagógico dos professores do ensino primário e, em consequência, o exercício do poder de orientação pedagógica em relação a eles.

A liberdade de organização profissional dos materiais de ensino e de aprendizagem revelou-se um poderoso agente de diferenciação pedagógica. Assim, a participação dos professores só não é de nível intermédio porque ao nível da análise da participação "decretada", tal organização tinha de respeitar os objectivos específicos. No entanto, movia-se em todas as etapas do processo organizativo.

## 2.8. A escola serviço local do estado cooptadora da comunidade

Apesar da legislação construída prevendo a possibilidade de os pais darem parecer "sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino"<sup>1012</sup>, a regulamentação dessa participação só foi feita para os ensinos preparatório e secundário<sup>1013</sup>,

---

<sup>1008</sup> Portaria 572/79, de 31/10. Sublinhado nosso.

<sup>1009</sup> D.L. 191/79, de 23/6

<sup>1010</sup> Esse concurso já fora estabelecido pelo D.L. 537/77, de 30/12 e sê-lo-ia ainda pelo D.L. 61/80, de 7/4.

<sup>1011</sup> Desp. de 30/6/83

<sup>1012</sup> Lei 7/77 de 1/2

<sup>1013</sup> Com efeito, o Desp. Normativo 122/79, do Ministro da Educação e investigação Científica, Luís Valente de Oliveira, que regulamenta a Lei 7/77, sobre a participação das associações de pais na definição da política educativa e na gestão dos estabelecimentos de ensino, limita essa participação - que nunca passou de consultiva - aos ensinos preparatório e secundário, ao referir: "as

atribuindo o Ministério da Educação aos professores do Ensino Primário a faculdade de decidirem em Conselho Escolar <sup>1014</sup>

«(...) que a ele sejam agregados, com funções consultivas, representantes dos alunos, do pessoal auxiliar, dos encarregados de educação, das autarquias locais ou de quaisquer outras instituições de carácter sócio-cultural.» <sup>1015</sup>

Os direitos da comunidade educativa e, nomeadamente, os direitos dos pais e encarregados de educação eram assim transformados em direitos dos professores que, por um acto de benevolência paternalista, o concederiam àqueles. Por isso, as reuniões com os pais eram programadas exclusivamente pelo Conselho Escolar e «realizam-se, pelo menos, uma vez por ano» <sup>1016</sup>. As comunicações com os pais tinham um sentido vertical como se deduz da seguinte passagem:

«As reuniões gerais destinam-se a todos os encarregados de educação da escola e devem ser convocadas no início do ano escolar para sensibilização dos pais à vida escolar. Poderão também ser convocadas sempre que algum problema pontual o justifique, devendo ser cuidadosamente preparadas e agendadas.» <sup>1017</sup>

E ainda da regulamentação do "atendimento individual" dos encarregados de educação:

«O atendimento individual de pais e encarregados de educação destina-se à informação e esclarecimento destes sobre o seu educando.

Cada professor dará conhecimento do dia e hora reservado a atendimento dos encarregados de educação, através da afixação de avisos no átrio da Escola.» <sup>1018</sup>

À perspectiva da hierarquia juntava-se assim o distanciamento burocrático do especialista que, como afirma Postic "desempenha a sua função social de legitimação da cultura dominante, de conservação e de selecção; contribui para a reprodução da ordem estabelecida, dissimulando a sua função" <sup>1019</sup>.

A perspectiva de anulação da Escola Comunidade Educativa na Escola Serviço Local do Estado expressa-se igualmente na ligeireza com que se contradizem princípios estruturantes da relação escola-comunidade:

---

associações de pais e encarregados de educação dos alunos dos ensinos preparatório e secundário" e ao restringir o conceito de associação "às associações de pais referidas no presente diploma".

<sup>1014</sup> No entanto, pelo D.L. nº 315/84, de 28/9 a filosofia da Lei 7/77 foi tornada extensiva a todos os níveis de ensino, embora sem nunca ter sido operacionalizada.

<sup>1015</sup> Desp. SEAE /40/75, de 8/11 in Escola Democrática - Número Especial de Legislação -Julho a Dezembro de 1975.

<sup>1016</sup> Despacho de 1/3/83, do Secretário de Estado da Juventude

<sup>1017</sup> Idem

<sup>1018</sup> Despacho de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude

<sup>1019</sup> Marcel POSTIC (1986): *A Relação Pedagógica*, Livros Horizonte, Coimbra, p. 19

«A participação de elementos da comunidade nos trabalhos escolares é de grande interesse e utilidade pedagógica.

É especialmente frutuosa em actividades relacionadas com o estudo do meio (costumes e tradições, artesanato, folclore, cultura popular, mundo do trabalho e outras).» <sup>1020</sup>.

Mas ao operacionalizar esta norma, o Director Geral do Ensino Básico restringiu a relação escola-comunidade ao cumprimento dos programas pois é necessário que

«As actividades se integrem na programação do professor da turma, o qual permanece como único e último responsável pela sua orientação.»

<sup>1021</sup>

pois que, se assim não for serão consideradas "actividades de ocupação dos tempos livres" <sup>1022</sup>.

Até mesmo a colaboração da comunidade nas exposições e festas escolares tem um carácter paternalista:

«A realização de exposições constitui momento ideal para facilitar o convívio e a relação colaborante com os encarregados de educação e outros elementos da comunidade.» <sup>1023</sup>.

Verificamos assim que não há entre os professores e os restantes parceiros da comunidade educativa uma relação paritária na programação da educação pois o professor tende a impôr-se pelo seu poder de especialista e a transformar esse poder de base cognoscitiva em estratégia de controle social no interior da escola

<sup>1024</sup>.

Pelo seu carácter autoritário, a ausência de relação escola-comunidade reforça o clima não-participativo entre os professores.

## 2.9. A organização da avaliação dos alunos

Num sistema de administração centralizada, a avaliação dos alunos é uma das componentes organizacionais do processo de ensino mais valorizadas e, por isso, objecto de maior regulamentação já que o processo de controle social próprio daquele tipo de administração assim o exige. Por isso mesmo foi a

---

<sup>1020</sup> Despacho de 1/3/82 do Secretário de Estado da Educação e Juventude

<sup>1021</sup> Circular nº 16, de 17/10/83, da Direcção Geral do Ensino Básico

<sup>1022</sup>

<sup>1023</sup> Despacho de 1/3/82, do SEEJ

<sup>1024</sup> Ver a este respeito a análise de João Formosinho (1980): *As Bases do Poder do Professor*, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328

componente da organização do processo de ensino cujo modelo normativo estabilizou mais cedo (1978).

Ao contrário da filosofia dos programas de 1975, o modelo de avaliação instituído no ano lectivo de 1975/76 e também em vigor no ano lectivo seguinte, continha ainda demasiadas semelhanças com o modelo anterior ao "25 de Abril de 1974". Essas semelhanças consistiam quer na existência de provas de "avaliação final" para todos os alunos, quer no intelectualismo das mesmas. As provas constavam de «prova escrita, prova oral e trabalho colectivo»<sup>1025</sup>.

As provas escritas constavam de «apresentação de um texto sugestivo, com cinco perguntas de interpretação; exploração de um tema livremente tratado pelas crianças; e resolução de uma ficha aritmética com três problemas e seis questões (...).»<sup>1026</sup>. As provas orais deviam "incidir, embora não exclusivamente, nos pontos que não tenham ficado suficientemente esclarecidos na parte escrita"<sup>1027</sup>. E os trabalhos colectivos, «revestindo formas adequadas a cada escola»<sup>1028</sup>, incidiriam sobre aspectos do domínio psicomotor tais como:

- «- Limpeza, decoração ou reparação do edifício escolar ou terrenos livres;
- Tratamento de árvores ou conservação de jardins;
- confecção de um prato regional;
- execução de um painel ou maquete;
- actividade de expressão musical e corporal (fantoques, dramatização, dança regional).»<sup>1029</sup>.

Se por um lado a natureza das actividades do trabalho colectivo tornava quase inviável a sua realização, os critérios explicitados para a avaliação reforçavam um pendor claramente intelectualista, contraditório os objectivos dos programas de 1975:

«Ao classificar as provas, o Júri aprecia entre outras capacidades: o espírito crítico, a capacidade criadora, o nível de vocabulário, o rigor ortográfico, a estrutura sintáctica, a estruturação do discurso, a capacidade de raciocínio, a correcção na realização das operações aritméticas».<sup>1030</sup>

Apesar de se ter definido o princípio da "avaliação continuada" inerente a um sistema de progressão na escolaridade por fases, o formalismo destas provas de avaliação, construídas fora da escola, «sob a responsabilidade do Coordenador Pedagógico da Comissão Concelhia e de um representante da DGEB.»<sup>1031</sup>, aliado ao facto de os alunos poderem não fazer provas na sua própria escola, dava a estas

---

<sup>1025</sup> Anexo ao Despacho nº 8/A/76, de 30/1/76, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

<sup>1026</sup> Idem

<sup>1027</sup> Idem

<sup>1028</sup> Idem

<sup>1029</sup> Idem

<sup>1030</sup> Idem

<sup>1031</sup> Idem

provas de avaliação final uma importância acrescida e contraditória; quer com os resultados da avaliação contínua presentes no processo individual do aluno, quer com os critérios paternalistas de execução das provas orais:

«A prova oral é antecedida da observação dos trabalhos mais significativos do aluno ao longo da sua escolaridade (...). As provas, libertas de toda a tensão, devem revestir-se da verdade e seriedade inerentes a todo o acto educativo.» <sup>1032</sup>.

Parece-nos pois podermos concluir que estas provas finais de avaliação se constituíam num obstáculo à implementação do espírito dos programas de 1975 e à continuação de atitudes pouco reflexivas sobre a prática, por parte dos professores. Neste aspecto, favoreciam atitudes de não-participação.

Esta realidade foi implicitamente reconhecida pelo Despacho que operou uma reviravolta na situação <sup>1033</sup>, reviravolta não intencional porque as razões de que parte não são as acabadas de referir mas sim a necessidade de acabar com os exames da quarta classe "pois o nº 2 do artº 6º do Decreto-Lei nº 4/78, de 11/1 estabelece que é eliminado, a partir do ano lectivo de 1977/78, o diploma da quarta classe" <sup>1034</sup>. Sendo assim, havia que acabar com os exames da quarta classe não para centrar a reflexão pedagógica e a avaliação institucional na escola, mas porque já não era competência do sistema educativo seleccionar os alunos no segundo ano da segunda fase.

O Despacho acabado de referir transfere pois para o interior da escola toda a responsabilidade pela avaliação dos alunos, deslocando-a dos Coordenadores Pedagógicos Concelhios através das provas de avaliação final, para os Conselhos Escolares e transformando-a em "avaliação contínua", "continuada", na linguagem do Ministério da Educação. A este poder acrescido da escola, correspondeu uma maior regulamentação do processo pedagógico, expresso nas planificações diária, quinzenal, trimestral e anual e nas correspondentes avaliações que deviam ser registadas em impressos próprios e no processo individual do aluno. Operava-se assim uma forma visível de observação das práticas pedagógicas dos professores pela Inspeção de Ensino. Ao mesmo tempo, tornavam-se os professores prisioneiros da pedagogia por objectivos e das suas técnicas de planificação racional, retirando-se às práticas pedagógicas capacidade de adaptação aos alunos e à comunidade educativa.

Ao contrário do que seria de esperar de uma avaliação centrada na escola, nunca se refere a avaliação do professor mas tão só dos alunos e da consecução dos objectivos:

---

<sup>1032</sup> Idem

<sup>1033</sup> Desp. nº 42/78, de 18/4, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

<sup>1034</sup> Idem

«Haverá reflexão e interpretação dos elementos recolhidos, feitas individual ou colectivamente, com vista à consciencialização da forma como estão a ser atingidos os objectivos da planificação e à definição de actividades para os períodos seguintes.» <sup>1035</sup>.

Em 1981, a DSPRI tentou colmatar esta lacuna, convidando os professores a reflectirem sobre as suas próprias práticas educativas e sobre as condições da educação:

«Ao avaliar os resultados das aprendizagens dos alunos está-se igualmente a avaliar a acção pedagógica do professor (...) pelas situações de ensino-aprendizagem criadas, situações em constante reajustamento (...) aos objectivos de aprendizagem (programas). (...). Ao avaliar-se um aluno avalia-se toda uma complexa situação educativa, em que são aspectos primordiais os programas de ensino, as condições de ensino (edifício e material escolar, horários, livros, etc.), a prática pedagógica do professor, o grupo-turma e os próprios alunos, estes inseridos no processo dinâmico do meio em que essa situação se localiza.» <sup>1036</sup>.

Porém, entra-se logo de seguida em contradição ao definir a avaliação como

«(...) verificar a reflexão existente entre os objectivos que se pretenderam alcançar e os resultados obtidos.» <sup>1037</sup>.

No quadro traçado, a participação dos professores no processo de avaliação foi limitada em dois planos: por um lado, os objectivos de aprendizagem definidos nos programas como quadro normativo; e por outro, as planificações de ensino-aprendizagem como limitação do quadro dinâmico da avaliação.

As competências do Conselho Escolar em matéria de avaliação dos alunos entram em contradição com este quadro limitativo da participação dos professores pois ao Conselho compete

«(...) estabelecer os critérios gerais e a metodologia a utilizar na avaliação dos alunos.»

e

«constituir as equipas que se ocuparão da avaliação final, em cada uma das fases e em relação a cada turma.» <sup>1038</sup>.

De acordo com estas competências, o Conselho Escolar teria um poder de base cognoscitiva e pericial para orientar os processos de avaliação e para autodeterminar-se nesses processos. No entanto, no contexto de um "currículo tecnológico" <sup>1039</sup>, de base «Tyleriana», o próprio conceito de avaliação deriva da natureza dos objectivos o que significa que a capacidade de concepção do

---

<sup>1035</sup> Idem

<sup>1036</sup> Circular nº 3/81, Pº DSPRI- SOE-G-2-76/80-81, 6ª Secção, 10/2/81, da DGEB

<sup>1037</sup> Idem

<sup>1038</sup> Leal, op. cit, p. 94

<sup>1039</sup> A expressão é de Angeles GUERVILLA (1987: 46) e com ela pretende significar a «ditadura» da pedagogia por objectivos sobre a liberdade dos professores e a criatividade dos alunos.

Conselho Escolar esbarra na produção de critérios de avaliação a partir de tais objectivos.

### 3. A Reforma Curricular de 1989

A partir do ano lectivo de 1991/1992, em consequência da Reforma Curricular de 1989 (Decreto-Lei 286/89, de 29 de Agosto), na sequência directa da implementação da terceira Lei de Bases do Sistema Educativo <sup>1040</sup> e do processo social, científico e político, ocorrido entre 1987 e 1988, em torno do debate desta nova lei, coordenado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, o plano curricular do agora já 1º ciclo do ensino Básico, foi alterado pela quarta vez, desde 1974.

Foi abandonado o agrupamento do currículo nas duas áreas de comunicação e de expressão e foi adoptada uma área de expressão e educação, aglutinando as actividades físico-motoras e a Educação Musical, Dramática e Plástica, e uma organização disciplinar para o resto do currículo: Língua Portuguesa, Estudo do Meio, Matemática e Desenvolvimento Pessoal e Social ou Educação Moral. Para fazer interagir todas estas componentes foram previstas a área escola e as actividades de complemento curricular.

Na implementação deste plano curricular, os programas aprovados pelo Despacho 139/ME/90, de 16/8 <sup>1041</sup>, foram organizados em objectivos gerais do 1º ciclo, princípios orientadores de cada disciplina e actividades, sendo sugeridas aglutinações temáticas.

Da análise destes programas concluímos ser necessário um «professor profissional» para os gerir e executar, pelo que eles configuram um contexto participativo estratégico e no âmbito da gestão e da execução.

Os programas do 1º ciclo voltariam a ser alterados a partir de 2001 (Decreto-Lei 6/2001, de 18/1), entrando em vigor em 2002/2003, agora subordinados a competências inter e transdisciplinares, exigindo também um «professor profissional». As componentes curriculares mantiveram-se, sendo apenas a área escola substituída pela área de projecto.

---

<sup>1040</sup> Aprovada pela Lei 46/1986, de 14/10, entretanto alterada parcialmente, em 1997, pela Lei 115 de 97, de 18/9. As duas primeiras foram as de 1936 e a de 1973, a primeira conhecida como «Reforma Carneiro Pacheco» e a segunda como «Reforma Veiga Simão».

<sup>1041</sup> Tivemos acesso a estes programas através da publicação da Porto Editora, 1991, *Programas do 1º Ciclo do Ensino Básico*



#### 4. Conclusão

Ao longo deste Capítulo, vimos como o Estado Novo procurou manietar os professores limitando-lhes as condições de trabalho, os meios de acção e, sobretudo, a formação.

Mesmo assim, ao não conseguir uma estandardização de procedimentos, o Estado Novo deixou uma margem de liberdade à criatividade pedagógica dos professores, compatível com uma estandardização de resultados.

A valorização do estatuto profissional do professor, no segundo período, é compatível com uma participação política e estratégica.

Como escreveu Odete Valente (1989: 9)

«(...) a partir dos objectivos estabelecidos pelos programas em vigor, cada autor (...) faz uma interpretação própria desses objectivos com propostas de ensino-aprendizagem que lhes diminuam ou melhorem o alcance, de qualquer modo, intervindo de forma poderosa (...)».

A valorização do estatuto profissional do professor, no segundo período (República Democrática e Pluralista), é compatível com a participação política e estratégica.

Com efeito, neste segundo período, o processo de coordenação organizacional utilizado foi o da estandardização das qualificações dos professores, processo compatível com as burocracias profissionais e com as «adhocracias».

## **CAPÍTULO X**

### **A PARTICIPAÇÃO PRATICADA PELOS PROFESSORES, ENTRE 1947 E 1995**

#### **Síntese do Capítulo**

No presente capítulo, tentaremos exprimir o pensamento dos professores entrevistados acerca das suas vivências e relações reais com outros agentes da Administração, designadamente os Inspectores, o Director da Escola, o Delegado Escolar e, também, entre si próprios. Do mesmo modo, tentaremos captar a sua representação sobre a participação na gestão da escola e na do processo educativo, entendido aqui como derivação, especificação e desenvolvimento do processo curricular.

#### **Síntese de tópicos**

1. Introdução
2. As áreas e objectivos da entrevista
3. Aspectos relevantes referidos aos itens considerados
  - 3.1. Área de administração de recursos humanos
  - 3.2. Área de administração da escola
  - 3.3. Área de administração do currículo
  - 3.4. As relações escola/ famílias/ comunidade.
4. Conclusão

#### **1. Introdução**

No presente capítulo, vamos tentar analisar a participação praticada pelos professores, entre 1947 e 1995.

Como já referenciámos antes, trata-se de uma análise indirecta quer por se tratar de uma observação por entrevista (Anexo 1) quer por essa análise ser desfazada no tempo, uma vez que, no momento das entrevistas, Verão de 2001, já não exercia funções qualquer dos professores entrevistados. No entanto, a distância máxima ao último ano de exercício era de nove anos.

Assim, trata-se de uma participação representada, com alguns riscos de distorção de vivências. No entanto, entendemos que devíamos correr esse risco em troca da colecta das memórias vividas (ver exemplar de resposta em Anexo 2).

Entrevistámos 24 professores, divididos em dois grupos: 12 que iniciaram funções docentes, entre 1946 e 1957, e que se aposentaram entre 1991 e 1993. E 12 que iniciaram funções entre 1960 e 1965, e que se aposentaram entre 1993 e 1997.

Do conjunto dos professores entrevistados, 19 são professoras e 5 são professores. No grupo mais antigo, um professor e 11 professoras. No grupo mais recente, quatro professores e oito professoras.

Vinte e três professores exerceram a profissão no Distrito de Bragança, vinte e dois dos quais fizeram metade da carreira no Concelho de Bragança. Um professor fez a carreira quase toda no Concelho de Vinhais. E uma professora no concelho de Macedo de Cavaleiros.

Entre os 24 professores em análise, três professoras trabalharam 15 anos em Moçambique (duas) e na Guiné (uma).

O 24º professor terminou a carreira no Distrito de Bragança, concelho de Bragança mas trabalhou os primeiros 25 anos no do Porto.

Não nos foi possível construir uma amostra estratificada de professores porque a natureza da entrevista exigia alguma confiança interpessoal. Assim, o critério de obtenção das entrevistas foi o do conhecimento e confiança mútuos.

Por isso, não é possível afirmar-se que estes professores representam o pensamento de qualquer grupo de professores. Na melhor das hipóteses, representarão o pensamento dos professores do Concelho de Bragança. No entanto, ao tempo em que os 22 professores exerceram, houve entre 180 (1969) e 111 (1995) professores com responsabilidade directa por grupo de alunos. Actualmente, já só há 60 professores com essa responsabilidade.

O concelho de Bragança perdeu 2.200 alunos, entre 1970 e 2004, passando de 3.600 para 1.416 crianças na escola primária. E, mesmo assim, nenhuma das 49 escolas que, em 2003, ainda existiam nas freguesias rurais do Concelho, tinha mais que 19 alunos, estando 44 escolas com menos de 10 e 35 com entre 1 e 6 alunos.

No Quadro 20, apresentamos as professoras e os professores entrevistados bem como a sua experiência profissional. Dele podemos extrair as características que sintetizamos no Quadro 19, para os dois grupos de professores: o Grupo 1, o dos professores mais antigos e o Grupo 2, o dos mais novos.

Da análise destas características gerais podemos concluir que:

- o Grupo 1 é um grupo com mais contacto com a docência no «mundo rural» e que trabalhou em escolas mais pequenas. E que teve menos contacto com a orientação pedagógica de estagiários mas que, tanto quanto o Grupo 2, teve

contacto com a experiência do exercício de cargo de Director(a) da Escola ou Encarregado de Direcção;

**Quadro 19:** Caracterização geral dos dois Grupos de professores entrevistados

Grupos	Início de funções	Fim funções	Tempo de serviço antes de 1974	Tempo serviço depois 1974	Nº escolas em que leccionou	Tempo em funções não docentes
Grupo 1	1951	1990	22	16	8	2,5
Grupo 2	1961	1995	11	20	6	2,4

Grupos	Cargos exercidos	Tempo serviço escolas rurais	Tempo serviço escolas urbana	Tempo escolas de 1 ou 2 lugares	Tempo escolas de 3 a 5 lugares	Tempo escolas $\geq 6$ lugares
Grupo 1	Dir. Escolas Encarr. Direcção	14	11	18	8	6
Grupo 2	Dir. Escolas Encarreg. de Direcção Orientador Pedagógico	4	14,5	13	9	13,58

- o Grupo 2 é mais urbanizado, teve mais oportunidades de dinamização pedagógica e cultural e vários dos seus membros puderam mesmo exercer cargos de relevo curricular, pedagógico ou de orientação de docentes.

A detecção destas diferenças permite, desde logo, hipotetizar que as oportunidades educacionais e de formação dos anos 60 foram substancialmente diferentes, para melhor, das dos anos 40 e 50. E os professores entrevistados confirmaram esta perspectiva

Por outro lado, não podemos iludir o facto de o conjunto de professores do Grupo 2 poder ter uma visão diferente da realidade pelo facto de ser mais urbano e de ter tido mais oportunidades de desenvolvimento profissional e devemos ter tal hipótese presente na análise.

Assim, não tivemos uma preocupação de amostragem rigorosa mas sim a de recolher testemunhos, memórias e vivências que nos pudessem ajudar a aproximar uma resposta às nossas hipóteses de investigação.

## 2. As áreas e objectivos da entrevista

A entrevista foi «pensada» para responder a quatro áreas que têm a ver directamente com a investigação realizada nos capítulos anteriores:

- a administração dos professores,
- a administração da escola,
- a administração do currículo; e, dentro deste,
- as relações escola/ famílias/ comunidade.

No âmbito destas áreas, considerámos domínios que julgámos expressarem a realidade organizacional dos professores do ensino primário. Domínios que passamos a elencar.

- 2.1. Área de administração dos professores
  - 2.1.1. Oportunidades de formação contínua
  - 2.1.2. Estilo de supervisão dos inspectores
  - 2.1.3. Relação com os delegados escolares
  - 2.1.4. Relação com os directores de escola.
  - 2.1.5. Conteúdo da inspecção
  - 2.1.6. Avaliação dos professores
  - 2.1.7. Possibilidade de desenvolvimento profissional
- 2.2. Na área de administração da escola,
  - 2.2.1. Participação na gestão
  - 2.2.2. Os conteúdos da gestão da Escola
  - 2.2.3. Informalidade vs formalidade
  - 2.2.4. Democraticidade
  - 2.2.5. Tomada de decisão
  - 2.2.6. Estilo de direcção
  - 2.2.7. Conflito e suas causas
  - 2.2.8. Vinculação da acção ao Conselho Escolar
  - 2.2.9. Acção estratégica
- 2.3. Na área de administração do currículo
  - 2.3.1. Mudanças na organização do currículo
  - 2.3.2. Substância do currículo
  - 2.3.3. Autonomia na proposição de objectivos, de conteúdos e de estratégias
  - 2.3.4. Autonomia dos professores na planificação e na execução
  - 2.3.5. Intervenção dos pais
  - 2.3.6. Organização do horário semanal
  - 2.3.7. Área escola
- 2.4. As relações escola/ famílias/ comunidade.
  - 2.4.1. Utilização dos recursos para fins curriculares e pedagógicos
  - 2.4.2. Vigilância do Regedor e do Presidente da Junta ou de outras pessoas sobre os actos do professor

Em termos de adequação dos conteúdos da entrevista aos domínios acabados de explicitar, a correspondência que estabelecemos é a que se expressa no Quadro nº 21, inserto no final deste Capítulo.

### **3. Aspectos relevantes referidos às áreas e domínios considerados**

#### **3.1. Área de administração dos professores**

##### **3.1.1. Oportunidades de formação contínua**

Os professores do Grupo 1 são unânimes na afirmação de que, até meados da década de 60, não participaram em qualquer acção de formação. Estas só se terão começado a verificar, a partir de 1964, com a implementação do ensino primário complementar. No entanto, os professores confirmam que, de um modo geral, eram solicitados a participar nos actos de propaganda política ou nas visitas das entidades oficiais.

Os professores do grupo 2 confirmam esta nova dinâmica de a partir de meados dos anos 60, reforçada, sobretudo, no período da Reforma Veiga Simão:

«Em 1970, fui mesmo para Lisboa, durante um mês, com tudo pago para frequentar uma acção de formação que depois repeti cá em Bragança. Era sobre o Ciclo Complementar do Ensino Primário, versando principalmente Métodos de ensino, interdisciplinaridade e didácticas das disciplinas.» (P1.11),

e também após o «25 de Abril, com as Comissões Pedagógicas de Gestão, no período 1974-1977. E que, depois, até 1993, só os Sindicatos faziam formação «embora fosse para nos conquistar e pagarmos» (M. P. D. A.)

Todos os professores são unânimes na afirmação de que, pelo menos, até 1974, não lhes foi pedida opinião sobre o tipo de acções de formação a desenvolver e que só depois de 1970 se começou a praticar auto e hetero-avaliação, embora com muito receio:

«Tínhamos muito medo, ainda que nos motivassem para falarmos. Mas o silêncio estava-nos no sangue. Quando estávamos longe deles, aí, sim, a cultura do medo era exorcizada. Soltavam-se as anedotas e a música era outra. Vivíamos como que em dois mundos. Podiam não nos fazer mal mas o respeito por medo era grande. » (P2.12).

### 3.1.2. Estilo de supervisão dos inspectores

Sobre o papel dos Inspectores enquanto agentes de formação, os professores dividem-se entre o «Inspector controleiro», o Inspector-formador e o Inspector-aprendiz:

«Antes do «25 de Abril, às vezes, só queriam saber se “a escrita” dos livros estava em dia. Não se importavam com mais nada.». Depois do «25 de Abril», até o Inspector AVP sorria. De facto, a sociedade manda muito nas pessoas. Mas, depois do «25 de Abril», também havia de tudo. Acho que a educação, a personalidade e a formação das pessoas é determinante no exercício dos cargos. Às vezes, queriam ensinar-nos e também não sabiam fazer melhor. Mas o que é certo é que são muito mais humanos e muito menos dogmáticos.» (P1.3).

«Em Moçambique os Inspectores conviviam muito com os professores. Já na década de 60 havia livros adaptados à região e à “Província”.» (P1.3)

Uma vez, o Inspector entrou na sala sem me pedir autorização. Sentou-se ao fundo da sala, observou tudo e, a certa altura, interveio para discordar da forma como eu estava a ensinar o verbo «ser». Eu disse-lhe que era a opinião dele e que a minha, baseada no que tinha aprendido era aquela mas que, no entanto, se ele quisesse, podia dar a lição. Mas ele não quis, continuou sentado a observar mais algum tempo e saiu. Alguns meses depois, fui convidada para metodóloga da Escola do Magistério Primário e o Director desta disse-me que tinha havido um relatório da Inspeção que me era muito favorável e que recomendava que fosse constituída em recurso de formação. Fiquei muito surpreendida.» (P2.3).

### 3.1.3. Relação com os delegados escolares

Os Delegados Escolares eram, nos diversos Concelhos exteriores à capital de Distrito, ou nas Zonas Escolares, as entidades mais próximas dos professores. No entanto, salvo no período de 1974/77, de experiência democrática representativa nas Delegações Escolares, o Delegado Escolar era uma figura ausente.

Um dos professores entrevistados que foi Delegado Escolar, na década de 50, disse:

«O nosso papel era complicado e dividido entre a obediência ao Inspector-Orientador, que era, ao mesmo tempo, Director de Distrito Escolar, e os professores que, isolados, só nos tinham a

nós para exporem os seus problemas. Quantas vezes, tive de «abafar» atitudes menos correctas para com professores que eu sabia serem bons profissionais, embora não caíssem nas boas graças de algumas pessoas. O Regime prestava-se à arbitrariedade. Mas também havia gente muito bem formada.» (P1.2)

Os professores dividem-se. Para uns, os Delegados Escolares

«Eram solícitos. Estavam ao nosso lado e só não ajudavam se não pudessem» (AAP)

Para outros, porém,

«Estavam sempre prontos a injustificar-nos uma falta. Uma vez, antes do «25 de Abril», tive de sair da escola 10 minutos antes porque tinha de ir ao médico com a minha filha, bebé de colo. Tive azar: ele viu-me e pumba! No dia seguinte, mandou-me comunicar que tinha uma falta injustificada.» (P2.4).

No pós-25 de Abril, a «música» era outra. Sorriam mais e eram mais prestáveis. E, além disso, como os professores fizeram parte das Comissões Pedagógicas, havia mais comunicação. Porque o grande problema era o isolamento. Mas não havia assuntos em que os professores pudessem participar, a não ser quando, antes do «25 de Abril», eram chamados para fazerem parte de júris de exames. Estabeleciam-se relações de confiança e, acredito, as diferenças de tratamento passavam por aí. Mas, regra geral, os professores iam à Delegação Escolar por quatro motivos: levar as matrículas dos alunos, justificação de faltas, concursos e, depois do «25 de Abril», entrega de boletins de pedido de subsídio de ASE, por parte dos alunos, acidentes escolares e resultados da frequência e avaliação dos alunos» (P2.7).

#### **3.1.4. Relação com os directores de escola.**

Os professores dos dois grupos coincidem na ideia de que, geralmente, as relações com os directores da escola eram cordiais e informais. Até porque, dizia uma delas,

«(...) era uma ou um de nós. A escola era tão pequena e nós tão poucas que, mesmo que não gostássemos umas das outras (ou uns dos outros), e, às vezes, não gostávamos mesmo, tínhamos de relacionar-nos porque, caso contrário, a vida era um



inferno. E nós tínhamos de sobreviver. Mas é evidente que, às vezes, havia pessoas mal-formadas, que faziam da vida um «diz-que-diz-que», que «iam levar e trazer» e tínhamos de ter muita paciência. Mas é assim em todo o lado. A natureza humana é assim em todo o lado. O trabalho tinha de ser cooperativo.» (P2.1).

No entanto, verificámos excepções. Eis a expressão de uma delas:

«Antes do «25 de Abril», ninguém dava colaboração, apenas se exigiam resultados finais. O director só tinha funções administrativas e era uma elo de ligação entre a escola e a hierarquia. Depois do «25 de Abril, passou a ter funções pedagógicas e a presidir aos Conselhos Escolares.» (P2.6).

E ainda outra:

«O facto de o Director(a) da Escola ser nomeado, antes do «25 de Abril», colocava, de imediato, os professores de sobreaviso. Havia uma cultura de resistência, pelo menos, em alguns grupos. Por isso, era olhado com desconfiança e agia-se com um jogo duplo: agradava-se-lhe e ajudávamo-lo nas tarefas administrativas mas, na sua ausência, fazíamos terapia de grupo.» (P1.2).

Outra professora, relatando situações do pós «25 de Abril» (1995), pôs em evidência o comportamento autoritário de uma directora de escola:

«Debatíamos tudo no Conselho Escolar, tomávamos decisões mas ela, depois, fazia o que queria e, muitas vezes, nem sequer nos comunicava. Criou-se um ambiente em que a escola se «partiu» quase ao meio e a situação de quem não se coligou ficou difícil porque ambos os grupos (o da directora e o daqueles que queriam fazer bem as coisas) reclamavam o apoio dos não-coligados. A determinada altura, até as actas começaram a ser adulteradas e os professores da oposição à directora impedidos de manifestar as suas versões dos factos e as suas opiniões nas actas. Nunca pensei que, em democracia, estes tipos de comportamento fossem possíveis.». (P2.12)

### 3.1.5. Conteúdo das inspecções

Os professores entrevistados foram «visitados» poucas vezes pelos inspectores. Em média, quatro vezes, ao longo da carreira. No entanto, os professores do meio rural têm, em média, cinco vezes.

Antes do «25 de Abril», os inspectores, quando iam à escola, faziam relatório, porque havia impresso próprio, no qual os professores assinavam ou faziam imediatamente menção de reclamar.

«O conteúdo das observações dos inspectores abrangia tudo, segundo alguns professores mais antigos. E as observações variavam de personalidade para personalidade. Um dia, o Inspector-Coordenador obrigou-me a pôr o crucifixo entre os retratos do Presidente da República e do Primeiro-Ministro. Passados uns dias, chegou um mais «arejado» e disse-me que o crucifixo não podia estar no meio daqueles dois «senhores» porque o Estado é laico, mandando-me pôr o crucifixo na parede do lado. Parecia que era um problema de “galos” ou de interpretações.» (P2.11).

Outro professor foi directamente crítico:

«Preocupavam-se mais com processos burocráticos e em observar o que pudesse estar menos bem. Sugestões eram poucas e colaboração nula.» (P2.6)

«Um dia, o Inspector-Orientador, o Director Escolar, mandou-me recolher todo o material pedagógico exposto. Que as crianças se distraíam. Tive de recolhê-lo mas, no dia seguinte, já voltava a estar ao alcance das crianças pois tinha de ser usado conforme os assuntos de que se falava.» (P2.5)

No pós «25 de Abril», as coisas parecem ter mudado bastante e a imagem da Inspeção é bastante mais positiva. No entanto,

«(...) há de tudo. Há-os que dão sugestões, que perguntam se temos dificuldades e que enviam o relatório da visita para nós podermos contestar. Outros entram quase mudos e saem quase calados e a gente não sabe nem ao que foram nem por que foram.» (P2.4).

É notória a divisão dos professores face a um Inspector-Orientador de antes do «25 de Abril», conhecido entre alguns professores como «terror» mas outros professores elogiaram-no:

«Nunca tive problemas e foi sempre muito cordial, Simplesmente era muito rigoroso e exigente, e às vezes, «telhudo», Era preciso saber estar com ele e ouvir. Admirava o esforço das Regentes e, em geral, de todos os que cumpriam.» (P1.10).

Outra professora reconheceu-lhe excesso de zelo:

«Era muito exigente e usava em demasia do poder que tinha: até ao sogro marcou uma falta injustificada. E não se pode ser assim porque todos nos enganamos, por razões várias.» (P2.7).

No entanto, também houve quem chamasse a atenção para o lado humano dos inspectores:

«Uma vez, terminámos o Conselho Escolar mais cedo. O Delegado Escolar levantou-nos a todos um processo disciplinar. O Inspector deu-nos razão e o processo foi arquivado» (P2.2).

Mas os professores põem muito a ênfase na falta de preparação científico-pedagógica dos inspectores:

«Muitas vezes, queriam ajudar e ensinar e queriam mostrar-nos como se ensina ou ensinava, naquele tempo. O resultado era catastrófico e via-se que estavam na melhor das intenções mas que não tinham nem preparação nem jeito. E que era uma tristeza mandarem aquelas pessoas para aqueles papéis. Outros eram muito tradicionalistas ou refugiavam-se na observação de aspectos burocráticos como era o caso dos livros de escrituração escolar. Após o «25 de Abril», começou a haver gente mais bem preparada e mais orientadora. Mas nunca deixaram de observar os aspectos formais da sala de aula e os livros da escrituração escolar.» (P2.1)).

Um dos professores, que foi inspector pedagógico e professor da Escola do Magistério Primário, esclareceu-nos que,

«A partir de 1985, foi necessário ter a licenciatura para ser inspector. Houve uma reestruturação da Inspecção Geral de Ensino, nessa data, como houve outras posteriormente. Até aí todos os inspectores eram de carreira. Só a partir de aí é que houve professores destacados ou requisitados para a Inspecção. É evidente que as pessoas são diferentes. Mas havia, sobretudo, penso eu, abordagens diferentes. Mas as orientações eram iguais para todos e era focada sistematicamente a necessidade de apoiar, incentivar, motivar. E tive, muitas vezes, de ensinar didáctica. Mas fui sempre muito bem recebido pelos professores.» (P2.7).

Outro professor pôs em evidência os aspectos informais e clandestinos no comportamento dos professores:

Jogávamos um jogo duplo e triplo. Se fosse preciso, mudávamos tudo, todas as regras mas, quando «cheirava» a Inspector, tudo voltava ao seu lugar e a música era outra. Era um

jogo de «esconde-esconde. A vida, nas escolas, era e é muito oculta, muito dissimulada. A lei é apenas um adorno. A vida é diferente, é conforme calha.» (P2.11).

### 3.1.6. Avaliação dos professores

A avaliação dos professores suscita opiniões muito críticas mas também muito divergentes. Quer antes quer depois do «25 de Abril».

Relativamente ao período de antes de «25 de Abril»,

«A vida dos professores era um suplício. Tínhamos de ter 75% de aprovações nos exames. As aulas terminavam na escola mas continuavam na nossa casa ou onde pudéssemos trabalhar com as crianças que levávamos a exame. E tínhamos de nos «segurar», não levando os alunos que achássemos «tremidos» a exame porque a percentagem de aprovações era o aspecto mais importante na nossa avaliação. Mesmo assim, às vezes, chumbavam-nos os alunos. Vi coisas do arco-da-velha, desde chumbarem os alunos todos a professoras de quem alguém do júri não gostava a ensinar as crianças a resolver os exames para poderem passar. E vi uma criança da terceira classe chumbar no exame porque um dos membros do Júri se quis vingar da mãe da criança. Tanto os professores quanto as crianças podiam ser vítimas inocentes ou beneficiários imerecidos». (P1.2)

Ainda antes do «25 de Abril», os professores põem a ênfase no excesso de poder do Director Escolar para classificar os professores, não valendo a pena reclamar, segundo eles:

«Quem trabalhasse com as quatro classes (anos) e tivesse uma menor percentagem de aprovações numa só classe, era, regra geral, avaliado com satisfação mas chamado à atenção. Podia-se reclamar mas não valia a pena porque se ficava na mesma e, a partir daí, era-se ainda mais vigiado.» (P2.6).

No pós-«25 de Abril», até 1994, os professores evidenciam uma inter-avaliação no Conselho Escolar, devendo enviar-se um relatório individual ao Inspector Pedagógico justificando, designadamente, o insucesso dos alunos. No entanto, nunca houve consequências disso, segundo os professores.

Alguns destes puseram em evidência que a falta de uma avaliação externa fazia com que alguns professores não trabalhassem o suficiente. E com que outros se preocupassem mais com umas vertentes do desenvolvimento da personalidade do que com outras:

«A liberdade de podermos organizar o ensino conforme melhor entendermos é muito importante. No entanto, há que ver

que nem todos cumprem. E outros cumprem conforme acham que devem fazê-lo. Por isso, é que há professores que ensinam mais música e mais dança em vez de Português e Matemática e outros que ensinam mais Português e mais Matemática, em vez de dança e de música.» (P1.5).

E um professor mais novo completa este pensamento:

«Por isso é que, quando houve provas de avaliação aferida, vi professores aflitos a darem a matéria de Português, de Matemática e de Estudo do Meio à pressa. No equilíbrio é que estará a virtude, até porque será essa a lógica da educação» (P2.9).

Relativamente ao Relatório Crítico <sup>1</sup>, nos termos do sistema de avaliação dos professores, aprovado em 1992, já só os professores do segundo grupo o chegaram a fazer. A opinião deles oscila entre o favorável e o desfavorável porque, no dizer de um deles,

«Ninguém discute nada. Estamos a fazer relatórios para ficarem na gaveta. A avaliação dos professores transformou-se num pró-forma. Tão bem são avaliados os bons como os maus, os cumpridores como os baldas» (P2.12)

No Grupo 1, encontrámos professores que fizeram provas públicas para passarem para o oitavo escalão. Uma professora viu-as assim:

«Era violento. Não há necessidade daquilo na nossa idade. Alguns reprovavam por nervosismo. Outros não conseguiam defender o que tinham escrito no trabalho. E, no entanto, eram excelentes profissionais. E sabedores.» (2.10).

### **3.1.7. Possibilidades de desenvolvimento profissional**

Os professores em escolas isoladas percebem a sua situação como de isolamento desesperante, só combatível com a deslocação em automóvel, por vezes, 150 quilómetros por dia, em cada sentido. O recurso aos mecanismos de aproximação à área de residência são muitos e os professores enchem as escolas de «doentes da coluna», «deprimidos», aproximados da família por apoio a pais ou a filhos «doentes», etc.. Chega-se a ver escolas com cinco turmas onde estão colocados 24 professores. Os professores dizem que, «se não estão doentes da profissão, estão cansados e doentes das viagens» (MAG).

---

<sup>1</sup> Os critérios de organização deste Relatório foram bem delimitados pelo Anexo 1 ao Decreto-Regulamentar 11/98, de 29/7.

Todos os professores percebiam as situações de isolamento como contribuintes para o «stress» profissional e para a desprofissionalização. Mas não resistimos a transcrever uma situação particular:

«Em 1952/53, fui colocada em Paço, de Vinhais. A escola era numa casa particular que, quando nevava, caía-me a neve em cima. Era uma casa de habitação e escola e, por baixo, estavam as ovelhas. Alguns dos alunos matriculados já eram casados. Tinha havido uma professora que ali trabalhou e que se deslocava todos os dias para Vinhais, numa égua.» (P1.6).

Esta situação, que faz lembrar o retrato de Joaquim Dória, em *Oiça, Senhora Professora*, de 1943, espelha um tempo que nós, os que vivemos no interior e que temos mais de 50 anos de idade, conhecemos bem. De facto, era muito difícil ser-se professor em isolamento.

«Quando as Comissões Pedagógicas, em 1974, começaram a fazer acções de formação, ninguém se calava». Conviver, desconstruir situações e contestar a autoridade é que dava prazer. Era como se se tivesse instituído um tempo novo.» (P1.4)

Por isso, as reuniões do Conselho Escolar eram tão importantes, não apenas para resolver os problemas da escola e dos alunos mas também para aliviar tensões:

«Enquanto se discutiam os assuntos da escola, fazia-se tudo: fazia-se renda, comentava-se o preço da carne e o que é que se ia comer ao almoço ou ao jantar, distribuía-se o lanche entre todos, etc.. Os Conselhos Escolares eram a nossa cura terapêutica para o stress.» (P2.9).

Quando, em 1993, começaram as acções de formação, de uma forma sistemática, e pela «corrida» ao crédito para progressão na carreira, alguns professores envolveram-se num projecto de mudança credível:

«Foi pena que, a determinada altura, se tivesse permitido que um professor progredisse várias vezes de escalão, com a mesma acção de formação. Outras vezes, dizia-se que o professor não tinha tido possibilidades de realizar qualquer formação. E aqueles que se envolviam e que queriam progredir profissionalmente foram injustiçados. Até porque, com o Despacho de 1992, autorizando oito dias de dispensa de aulas para acções de formação, tudo foi diferente, para melhor. Mas, de um modo geral, evoluiu-se muito.» (P2.12)

### 3.2. Na área de administração da escola

#### 3.2.1. Participação na gestão

A participação dos professores na gestão da escola só existiu depois do «25 de Abril de 1974. Até aí, faziam uma gestão limitada da sala de aula porque, institucionalmente, era o Director(a) da Escola quem dirigia os assuntos burocráticos e representava a escola junto das entidades locais e das Delegações e Direcções Escolares.

A participação na gestão foi possível a dois níveis:

- a) eleição de representantes nas Comissões Pedagógicas Concelhias ou de Zona Escolar; e
- b) participação no Conselho Escolar da Escola (escola com três ou mais professores ) ou de associação de professores de escolas (escolas com menos de três professores).

Assim, os professores relataram-nos que houve Conselhos Escolares com entre três e 24 professores

No que respeita às Comissões Pedagógicas, os professores disseram-nos que só se lembram disso pelas acções de formação e porque

«a gente se juntava e podia conhecer-se, falar, conviver e aprender alguma coisa» (P1.9).

No entanto, houve um professor que se lembrava de que

«(...) as eleições geravam alguma tensão. Havia tendência a politizar os candidatos propostos ou os candidatos «empurrados». Depois, acabaram com isso, não sei porquê, creio que em 1977.» (P2.6)

Já a participação no Conselho Escolar ficou instituída nas práticas e, de certo modo, mantém-se mesmo nos Agrupamentos de Escolas, através do Conselho de Docentes, embora com competências decretadas menos amplas e institucionais do que os anteriores Conselhos Escolares.

Interessa, por isso, saber do funcionamento do Conselho Escolar por comparação com a situação anterior.

#### 3.2.2. Os conteúdos da gestão da Escola

Segundo os professores do Grupo 1, até 1974, as actividades de gestão da escola eram rotineiras e burocráticas e os professores só participavam nelas

«para ajudarem o Director(a) da Escola na escrituração escolar dos livros e porque eram amigos» (P2.11).

O professor estava isolado na sua sala de aula e assim se habituou a ser dono de si próprio. Era «rei» na sua sala. Por isso, quando no final dos anos 60, se começou a

implementar as Escolas P3, os professores colocaram armários, biombos, cortinas, como se a «cacifagem» de que nos fala Alvin Toffler no seu *Choque do Futuro* (1970) como característica da Burocracia marcasse definitivamente a personalidade:

«Aquilo era muito barulho num espaço tão pequeno. Além disso, com crianças tem de se trabalhar em grupos muito pequenos. Aquilo não resultava, E, no Inverno, aquele espaço ficava um gelo.» (P2.4).

O Conselho Escolar constituía o nível da gestão do Currículo, com liberdade para adoptar os manuais escolares que entendesse melhor e com liberdade de planificação dos objectivos e conteúdos nacionais, adaptando-os quer às características das crianças quer ao meio social, económico e cultural em que se inseria a escola. Competia-lhe também, logo desde 1974, integrar as crianças com NEE's, organizar estratégias para individualização do ensino, resolver conflitos de avaliação dos alunos, programar e executar actividades no exterior da escola, comunicando-as ao Delegado Escolar, para efeitos de seguro escolar.

Em síntese, o Conselho Escolar era o órgão de participação directa de todos os professores, podendo estes, a partir de 1980, convidar os pais a participarem nas reuniões.

Os professores confirmam esta ideia. Ei-la na expressão de uma professora:

«O Conselho Escolar era um órgão autónomo, dos pontos de vista curricular e pedagógico, mas não tinha recursos. Ainda hoje (2001) as escolas são uma penúria em termos de recursos financeiros e de materiais pedagógicos. Que importa falar de autonomia sem recursos? É como dizer a alguém que vamos comer jardineira, sem carne. Por isso, tínhamos de andar sempre de chapéu na mão, junto dos Presidentes de Junta, da Câmara Municipal e dos pais. E, às vezes, custava muito pedir dinheiro aos pais porque muitos não podiam mesmo. E os Presidentes faziam-nos sentir muito mal e, muitas vezes, faziam política com o dinheiro que davam» (P2.5).

Outro professor enfatizou o facto de o Conselho Escolar poder formular objectivos de direcção nas actividades da Área Escola e de Complemento Curricular (AP).

«Se bem que falar de área escola e de complemento curricular no ensino primário parece redundante. As actividades educativas têm de ser, todas elas, uma área escola porque são, por natureza, interdisciplinares. Actualmente, nas ESE's e nas Universidades, estão a dar cabo do ensino primário, espartilhando os conhecimentos disciplinares» (P2.7), dizia um outro professor.



### 3.2.3. Informalidade vs formalidade

A questão da informalidade já a abordámos anteriormente, a propósito das relações entre professores e Director(a) da Escola. Mas, agora, vamos abordá-la na perspectiva do próprio funcionamento dos Conselhos Escolares.

Cinquenta por cento dos professores afirmaram que raramente se ia a votos:

«Só em grupos grandes e quando não se conseguia acordo. Acordo significava consenso e este obtinha-se por diálogo, por persuasão ou por omissão. Sim, porque também havia gente que não se queria envolver e, nesse caso, acabava por concordar, por desinteresse. Ou, então, porque discordava mas não se queria aborrecer. Quando ninguém queria algum cargo, então era necessário votar para o impor a alguém. Na escola primária, a democracia funciona ao contrário» (P2.11)

Era difícil cumprir as regras.

«Isso seria quase uma greve de zelo. As actas faziam-se quando se faziam. Às vezes, atrasavam-se três meses

No entanto, a outra metade dos professores, coincidente com o Grupo 2, tem uma visão mais conflitual do Conselho Escolar e reconhecendo que se votava poucas vezes, assume uma posição mais proactiva:

«Havia discussão. Às vezes, acesa, em torno de como fazermos as coisas. Havia, por vezes, tentativas de obter vias mais fáceis para a realização do que pretendíamos mas, de um modo geral, só interesses pessoais nos punham desavindos.» (P2.5).

No sentido da informalidade, ia, de um modo geral, a relação entre os membros do Conselho e o director do mesmo:

«Éramos nós quem o colocava lá. Sentíamos-nos na obrigação de o ajudar.» (P2.8).

### 3.2.4. Democraticidade

Do que fica dito, conclui-se do conceito de democracia adoptado num grande número de escolas era o de uma democracia informal, onde o voto era substituído pela reflexão e pela discussão, para gerar ou consensos ou plataformas de acordo na acção:

«Evitava-se as votações. Num grupo tão pequeno, tínhamos a sensação de as votações só serviam para fracturar o grupo.

Estar num grupo pequeno, de cinco a sete elementos e não assumir a busca do acordo é prescindir do melhor que tem a democracia – a discussão e a oportunidade de desenvolvimento pessoal e social.». (P2.12)

Mas se o desacordo persistia indefinidamente, lá tínhamos de votar. Era o que acontecia muitas vezes na eleição do Director da Escola porque, ou era à vez ou, então, tínhamos de votar porque ninguém queria o cargo.».

Isto mesmo foi evidenciado por outros professores. Além disso, esta democracia informal também conduzia, por vezes, a situações de desresponsabilização.

«Por vezes, era a democracia do empurra, do já foi a minha vez, agora é a de outro. Muitas vezes, era uma democracia por omissão. No entanto, alguém tinha de fazer as coisas, o que sobrava para a directora ou para o director, como responsáveis, e que, depois, eram, muitas vezes, criticados por fazerem, porque, muito do que faziam, não se tinha discutido no Conselho Escolar.» (P1.11).

Segundo outros professores, o envolvimento dependia de muita coisa: da visibilidade social, do interesse pessoal, da própria auto-motivação, da formação e da existência de recursos:

«Quando era para “aparecer”, algumas pessoas envolviam-se mais. Havia mais discussão. Mas, de um modo geral, havia uma discussão mínima para se fazerem as coisas». Na escola primária, a menos que as pessoas não se relacionassem minimamente, quase tudo era informal.» (P1.11).

### 3.2.5. Tomada de decisão

Formalmente, as decisões, «só as da sala de aula, respeitantes a cada professor, é que eram individuais. As outras eram vertidas em acta, de uma forma complexa ou simples, embora as actas só aparecessem, muitas vezes, meses depois.» (MRP).

O mesmo se não pode dizer das lógicas de decisão, na medida em que parece haver motivos sustentadores variados para as decisões. É possível ver uma lógica racional:

«A gente procurava prever tudo, relacionar as coisas, ter em conta os fundamentos e as consequências.» (P1.6).

E lógicas profissionais:

«procurávamos pôr em prática o que aprendemos, as acções de formação mas nem sempre era fácil.» (P2.1).

Mas também lógicas de interesse e comodismo:

«Procurava-se as vias mais fáceis de fazer as coisas. Outras vezes porque, por qualquer motivo, interessava.» (P1.10)

A análise das fontes de fundamentação da decisão, a sugerir um modelo de «*garbage can*»:

«A gente queria coisas práticas, coisas que estivessem feitas, que fossem úteis. Às vezes, as acções de formação eram uma chatice, justamente porque havia muita teoria e nós não sabíamos onde encaixá-la. Então, recorriamos às nossas boas práticas, à nossa experiência e adaptávamo-nos.» (P2.11)

### 3.2.6. Estilo de direcção

Esta transcrição de um professor expressa o modelo sugerido pela maior parte dos professores:

«A minha experiência é a de que o Conselho Escolar funcionou sempre como um grupo de colegas e amigos. O Director(a) da Escola sempre foi eleito por consenso e a Delegação Escolar nunca levantou problemas.

Nas discussões participavam todos os professores e cada um era livre de apresentar as suas propostas que, depois de analisadas, acabávamos por escolher a que nos parecesse melhor, e por consenso. No final, perguntava-se se todos estavam de acordo ou queriam sugerir alterações.» (P2.6).

Mas oito professores manifestam diversidade de estilos, com repugnância pelo estilo autocrático:

«Conheci várias maneiras de ser, desde pessoas autocráticas, impositivas, a pessoas com capacidades de liderança e a pessoas amorfas. E os professores não aceitavam uma pessoa autocrática. Começavam logo os conflitos na escola.» (P2.1).

### 3.2.7. Conflito e suas causas

De um modo geral, eram interesses ou inimizades ou desavenças pessoais as causas do conflito. Nesta linha, uma das professoras descreveu uma situação com consequências muito difíceis para uma colega:

«Um dia, uma professora-estudante, já com muitos anos de serviço, chega à escola e solicita um dos horários da manhã para assistir às aulas, na ESE, onde estava a tirar uma licenciatura. "Queres se to derem", respondeu-lhe uma colega. «Pois, mas a lei dá-me esse direito», retorquiu-lhe ela. E a colega voltou a insistir: «leis há muitas, veremos se tens esse direito». A requerente foi falar com a Delegada Escolar e as colegas adversárias foram pôr os pais das crianças de quem ela era professora contra a requerente. Isolada, a requerente prejudicada nem se queixou à Inspeção. Resignou-se a uma situação de conflito permanente que quase nos destruíra a todas.» (P2.12)

### **3.2.8. Vinculação da acção ao Conselho Escolar**

Por princípio, as pessoas acatavam e respeitavam as deliberações do Conselho Escolar. No entanto, nem todas, como acima ficou expresso.

«No entanto, o Conselho Escolar só decidia orientações gerais e só quando os professores agiam em conjunto é que procuravam um modo de acção ajustável. O conselho Escolar actuava, sobretudo nas actividades comuns: complemento curricular, área escola, festas, visitas. Mas o grau de participação de cada professor era variável e nem sequer se escondiam os conflitos, às vezes.» (P2.3).

«Na sala de aula, cada um tinha o seu ritmo e a sua dinâmica, até os seus materiais pedagógicos, embora, pelo menos o manual, fosse comum. E não era invulgar as professoras terem programações muito diferenciadas.» (P2.4)

### **3.2.9. Acção estratégica**

As motivações para a acção em desconformidade com a lei são bem visíveis em relatos relacionados com a elaboração de grupos de alunos, com a admissão e matrícula de alunos de etnias minoritárias e com a avaliação.

Com efeito, não só alguns professores procuravam os bons alunos, no sentido tradicional e elitista de criança inteligente, bem vestida, bem falante e bem comportada como o comportamento para com alunos de etnias minoritárias era ambivalente:

«Primeiro queriam-se todos na escola para justificar mais uma turma mas, depois, uma vez garantida esta, era tratar de os transferir para admitir o filho do Sr. X e porque eram muito sujinhos e davam muito trabalho. Vi isto muitas vezes e era revoltante. O mesmo faziam com as crianças com NEE`s.» (P2.12)

E ainda: a lei diz que não pode haver reprovações no 1º ano mas poucos a cumprem. E o Conselho Escolar sanciona. Muitas vezes, nem mesmo os Inspectores levantam problemas face às justificações científico-pedagógicas invocadas. O mesmo se passava em relação a muitos outros aspectos» (P2.4)

### **3.3. Na área de administração do currículo**

#### **3.3.1. Mudanças na organização do currículo**

Os professores do Grupo 1 dizem que perceberam mudanças na década de 1960 e, principalmente, a partir da chegada de Veiga Simão ao Ministério da Educação:

«Na década de 60, começou a falar-se de métodos activos, de pedagogia institucional, de não-directividade, de adaptação dos métodos pedagógicos às crianças. Foi como se um clima de renovação pedagógica se instalasse nas escolas. Foi também o horário semanal, que deixou de ser rígido. Foi a criação da Telescola, do Ciclo Preparatório. Começou a haver muito debate pedagógico e o «25 de Abril» começou por aí.» (P1.9).

Mas a mudança foi perceptível essencialmente com Veiga Simão:

«Mexeu tudo: separação de sexos na escola; Telescola, Ensino Complementar do Ensino Primário, aumento do ordenado dos professores <sup>2</sup>; concursos mas, sobretudo, as acções de formação e a dinâmica de renovação pedagógica. Qualquer iniciativa gerava mobilização. Havia sonho nas pessoas. Havia vontade de mudar. Não era uma vontade política, era interior. Veiga Simão veio trazer um desejo profundo de libertação que não se sabia o que era. Era algo que se queria mas não se sabia exprimir.» (P1.11)

---

<sup>2</sup> Note-se que este aumento foi feito em finais de 1969, portanto um mês antes de Veiga Simão chegar ao Ministério.

É curioso que, na memória dos professores, a mudança dos programas do ensino primário, em 1968, é atribuída a Veiga Simão. O que nos parece normal dadas as imagens construídas.

Do pós-«25 de Abril», os professores evidenciam as dificuldades do começo:

«A gente queria fazer novo mas não sabíamos. Às vezes, discutíamos uns com os outros só porque queríamos fazer bem e todos achávamos que devia ser ao nosso modo. Era uma confusão mas, hoje, acho que foi o renascer, o reaprender a viver. Parecíamos filhos pródigos.» (P2.3)

E, depois, o aprender a viver sem exames:

«Instalou-se uma certa descompressão mas nem sempre foi benéfica. Também houve muito laxismo. Uma certa pressão, bem doseada, acaba por ser útil.» (P2.4)

Sobre os programas e as práticas:

«No meio da instabilidade, os professores acabaram por se isolar, utilizando os seus saberes. Em 1980, passada a euforia da «revolução», já tudo tinha voltado ao normal. E, dada a ausência de resposta aos impulsos de mudança pedagógica, por parte dos agentes da formação, deu-se como que um fechamento nas escolas e um isolamento dos professores. O «Programa Verde» ajudou também porque vinha muito bem estruturado. Valia o Conselho Escolar para nos juntarmos.» (P2.8).

«Nas escolas, evitávamos já falar de política porque era o que mais nos dividia. A determinada altura, os militantes dos partidos ficaram meios isolados. Era a nossa forma de nos protegermos e de protegermos a escola.» (P1.7)

### 3.3.2. Substância do currículo

Os professores têm percepção das mudanças. Mas, segundo eles, as mudanças pedagógicas reais só começaram com os programas de 1968, que eles atribuem a Veiga Simão.

«Aquela introdução do período de adaptação à escola para as crianças do 1º ano criou-nos muitos problemas porque os pais não percebiam por que é que as crianças, em Dezembro, ainda não sabiam ler. No entanto, foi uma mudança fundamental no combate ao insucesso escolar.» (P1.4).

Por outro lado, um outro professor afirmou que «as mudanças, ao longo da década de 60, foram pouco perceptíveis» (P2.6).

Com o «25 de Abril» reforçou-se o conceito de «educação integral», em todas as dimensões do desenvolvimento da criança:

«O que a abolição dos exames e o apelo à educação integral provocaram foi o reforço das componentes expressivas e lúdicas. Muitas vezes, era necessário chamar a atenção aos professores para a necessidade de também ensinar as disciplinas teóricas. Mas também havia professores que continuavam muito tradicionalistas» (P2.7).

Outra professora evidenciou este tradicionalismo de alguns professores:

«Seguiam as fichas antigas porque, diziam, estavam mais bem estruturadas e davam pouca atenção às expressões.» (P2.12)

### **3.3.3. Autonomia na proposição de objectivos, de conteúdos e de estratégias**

Os professores do Grupo 1 disseram que sempre houve uma certa liberdade metodológica em termos de planificações de aulas e de modos de ensinar.

Não usávamos outros materiais senão o livro único porque não os tínhamos. No entanto, a demonstrar uma certa liberdade pedagógica está o facto de nunca ter havido livro único para a 4ª classe e, de depois de 1961, se ter dado liberdade aos professores para a prática de um horário flexível, conforme as necessidades percebidas nas crianças e conforme o clima da região (P1.2)

Mas logo outra professora esclarece que esta liberdade se resumia aos modos de ensinar e à invenção de experiências pelos alunos:

«Os inspectores promoviam a criatividade pedagógica, desde que fosse neutra politicamente. Também não tínhamos de seguir o livro mas usá-lo de uma forma criativa no plano pedagógico. Mas a sala de aula, uma vez que era fechada permitia que os professores fossem autónomos nessa expressão criativa. De qualquer forma, ninguém arriscava muito porque as crianças também falavam.» (P1.1).

O professor ALM, ex-inspector, confirmou esta versão. No entanto, outros professores focaram que não havia condições materiais nem formação para inovar. Que também havia muito medo (P2.6).

Já no período pós «25 de Abril» os professores reconhecem que não há obstáculos à criatividade e à inovação que não sejam os derivados da estrutura da escola e da ausência de recursos financeiros, de materiais pedagógicos e da formação dos professores:

«A partir da estabilização, a acção educativa deslocou-se da política para o profissionalismo. Mas este brota da formação e da existência de condições materiais de exercício. Ou sobrecarregávamos os pais, e sabíamos que muitos não podiam ou, então, tínhamos de fazer render o manual escolar. Era complicado. A escola primária, em teoria, é uma coisa. Na prática, é outra. E muitos professores desanimam. É compreensível» (P2.1).

Esta perspectiva do profissionalismo é muito interessante porque nos remete também para o domínio das representações, das práticas e das motivações dos professores. Neste contexto de liberdade de gestão curricular e pedagógica, ora se quer ainda mais liberdade, deixando supor que o melhor era a não existência de currículo nacional porque

« a) Os professores deveriam ter mais participação na elaboração de programas e currículos;» (P2.6)

Ora se põem em causa as consequências da liberdade e se deseja mais estruturação porque

«b) Maior participação nos processos de avaliação dos alunos. Uma grande parte dos professores, senão a maior, discorda do sistema de avaliação e passagens dos alunos. Daqui resulta, com algum fundamento, a ideia de que os alunos saem das escolas de ensino primário sem saberem o mínimo indispensável.» (P2.6).

### **3.3.4. Autonomia dos professores na planificação e na execução**

Os professores do Grupo 1 manifestaram a ideia de que, tanto na década de 50 quanto na de 60, era obrigatório fazer planos de lição e que esses planos deviam expressar a sequência e a interligação das actividades educativas a realizar:

«A avaliação que era feita aos professores, em relação aos planos, era de carácter científico-pedagógico, em princípio. O que era referido eram os fundamentos, os métodos e as actividades. A interdisciplinaridade era muito valorizada. A sequencialidade e o modo como interligávamos as actividades também. E ainda as actividades práticas. Mas não se punham limites técnicos a não ser os das concepções científicas e pedagógicas veiculadas nas formações adquiridas.». Claro que o professor tinha de ser



absolutamente neutro, se discordasse da ideologia do regime ou, então, entrar nessa ideologia, nem que fosse hipocritamente. Nos momentos livres e sem vigilância, viria a possibilidade de agir diferente.» (P1.2)

Embora nem todos os professores partilhem desta visão e alguns refiram até que, até pela forma como se vestia «pegavam», a maior parte dos professores afirma-a, através da visão de que

«O ensino era um problema científico-pedagógico, não político. Pelo menos na sala de aula tínhamos alguma liberdade de fazer como melhor entendêssemos para as crianças, e face ao que sabíamos que elas tinham que aprender porque, em qualquer altura <sup>3</sup>, podíamos ser visitados pelo Inspector e ele interrogar as crianças para verificar o que sabiam e o que o professor tinha ensinado.» (P1.2)

A transformação da escola em burocracia profissional acentuou-se no período pós«25 de Abril». A escola transformou-se em espaço de criatividade possível face à ausência de recursos e todos os professores garantem terem sentido liberdade para planificar e executar,

«dentro, claro, dos objectivos nacionais da educação, que são tão elásticos que quase cabe lá tudo o que é bom. Nesse sentido, o que contava era a formação, a criatividade e os recursos que o professor tinha à sua disposição.» (P2.4).

Nestes termos, coloca-se a questão da colegialidade versus individualidade na acção dos professores. Aqui, os professores, e como já referimos antes, salvaguardam a sua liberdade,

«Não só porque cada grupo de crianças é diferente mas também porque o seu ritmo de aprendizagem condiciona as programações. O Conselho Escolar aprovava orientações gerais mas, depois, cada professor aplicava-as como entendia ser melhor» (P2.9).

As características da estrutura da maior parte das escolas também não permitem um trabalho em grupo. De qualquer modo, este é compatível com modelos organizacionais evoluídos, onde a alta formação e níveis elevados de confiança e de colegialidade estejam presentes:

---

<sup>3</sup> Recordamo-nos da nossa infância, nos idos 1958, 1º ano da escola, quando um Inspector visitou a sala de aula. Até foi simpático. Todos nós gostávamos de mostrar o nosso saber. O professor é que devia estar preocupado. No entanto, logo a seguir, mandou-nos fazer uma redacção sobre a visita do Sr. Inspector.

«O trabalho em grupo é uma auto-exposição. E, num meio pequeno, as pessoas também têm receio. Para além de que também não havia muitas condições para isso.» (P2.1)

Assim, o plano pedagógico introduzido no início da década de 80, era, as mais das vezes, um conjunto de actividades possíveis, ajustadas às crianças:

«Procurávamos aplicar as aprendizagens: fazíamos visitas de estudo, passeios, pequenos projectos. Cada professor na sala de aula, depois, explorava, de acordo com o ritmo dos seus alunos. No entanto, havia um mínimo de coordenação» (P2.5).

### **3.3.5. Intervenção dos pais**

Sobre a intervenção dos pais, os professores manifestaram algum receio, não só por eles serem partes interessadas mas também «por a maior parte deles não ter formação científico-pedagógica» (AL). De qualquer modo, nas festas, nas actividades culturais e nas exposições, os professores dizem que era vulgar envolverem os pais. Mas que a relação entre os pais e os professores

«Ou era institucional, através do(a) Director(a) da Escola, para tratar de assuntos burocráticos, ou era individual com os professores para tratar de problemas de orientação dos alunos. Não me recordo de os pais participarem em qualquer reunião do Conselho Escolar.» (P2.7)

### **3.3.6. Organização do horário semanal**

Os professores disseram que, em princípio, cada escola tinha o seu horário, em termos de períodos de funcionamento mas que, cada professor, dentro das orientações gerais, seguia um horário-semanário adaptado ao seu grupo de alunos, com excepção do início e do fim das actividades e da hora dos recreios, que eram comuns a todos.

### **3.3.7 Área escola**

Na prática, esta componente curricular veio substituir o plano pedagógico ou transformar-se nele. Isto porque, na concepção dos professores entrevistados, a área escola era uma articulação entre as componentes curriculares disciplinares, as não disciplinares e a articulação com os recursos externos à escola.

A maior parte dos professores, como já dissemos antes, manifestou a opinião de que

«Sempre fizemos isto, mais bem ou menos bem. O normal, no ensino primário é dever ser assim, não só pela necessidade de actividades globalizantes para as crianças como de alternância entre trabalho intelectual e trabalho prático ou de actividade física, artística, musical, dramática, lúdica, etc. (P2.5).

Os professores enfatizaram a conflitualidade de conceitos, por ex., projectos pedagógicos, planos pedagógicos, projectos curriculares, projectos educativos:

«Provavelmente significam todos o mesmo. Só que, não havendo acordo nos significados, gera-se muito ruído na comunicação e nos seus significados. Os próprios inspectores andam confusos. E, nas acções de formação, cada formador veicula sua concepção, por vezes, não parece muito bem fundamentado. Era bom que articulassem conceitos e, depois, cada escola estabelecia a sua identidade. É muito mais fácil divergir a partir de uma certa unidade do que convergir a partir da anarquia conceptual.» (P2.9).

Assim, os professores vêem as escolas primárias como anarquias de projectos educativos:

«A partir de 1990, a psicose dos projectos educativos era tal que o que era necessário era estabelecer originalidades. O Conselho Escolar procurava uma actividade ou um problema singular, depois ligava-o a uma ideia pedagógica ou ideológico-pedagógica e, raramente, o projecto respondia a problemas concretos dos alunos, dos quais deveria derivar.» (P2.1).

«Assim, o projecto educativo era um referente que era necessário ter, até porque os inspectores perguntavam por ele, mas a lógica de funcionamento da escola era muito mais empírica, muito mais anárquica e muito mais terra-a-terra. O projecto era a prática. Provavelmente, o elemento teórico e o prático estavam articulados mas a gente não se preocupava muito com isso» (P2.10).

No entanto, numa interpretação neo-institucional da escola primária, os professores atribuíam importância ao projecto educativo:

«Procurávamos identificar a escola com valores, articular as nossas actividades com as da freguesia, com as dos pais dos alunos, com as do município. A determinada altura, até os representantes autárquicos perceberam que faziam parte do projecto e começaram a organizar concursos, exposições, viagens de estudo, colónias de férias, etc..» (P2.11)

Alguns professores perceberam a lógica unificadora e racionalizadora do projecto educativo mas não se deixaram manietar:

«Diziam-nos sempre para estabelecermos um fio condutor e uma articulação entre os objectivos, os processos e os meios mas isso era implícito. O professor não é um tecnocrata, é um improvisador e, no caso do ensino primário, tem de ser um actor, além de tudo mais. O projecto é uma ideia. O resto é saber, criatividade e arte.» (P2.10).

Esta resistência à previsibilidade e à racionalidade notou-se bem quando, a partir de 1994, foi pedido aos professores que, para lá dos projectos do projecto educativo, da área escola, das planificações anuais, do plano de actividades e das planificações semanais, fizessem também a planificação do ensino para os objectivos mínimos, a planificação de projectos educativos e de planos educativos individuais.

«Independentemente do mérito desses projectos, as escolas estão mergulhadas nos projectos de papel. Os professores viraram de novo escriturários, agora de projectos que não é possível executar e o que é mais necessário, que é dar atenção às crianças e aos seus problemas, não se faz.» (P2.12)

Por isso, talvez possamos concluir que o retorno à lógica racionalizadora, através da multiplicidade de projectos, se inviabilizou por excesso de burocracia e pela incoerência entre os saberes profissionais dos professores e as lógicas de racionalização.

### **3.4. As relações escola/ famílias/ comunidade.**

#### **3.4.1. Utilização dos recursos para fins curriculares e pedagógicos**

Sobretudo os professores mais antigos enfatizam esta interligação porque

«não havia recursos e, então a ligação às coisas concretas da vida das crianças era fundamental. Até fazíamos exercícios e experiências a partir dessas situações.» (P1.2)

A partir do «25 de Abril», as visitas de estudo tornaram-se mais fáceis de fazer assim como os recursos institucionais e comunitários mais fáceis de obter. Por isso, apesar das dificuldades, os professores enfatizaram esta vertente que, suposta e empiricamente, a área escola veio acentuar.

Os professores mais novos colocam a ênfase também nas relações com os pais e na sua necessária colaboração, quer afectiva quer na atenção aos trabalhos de casa, embora, em relação a estes o debate seja aceso:

«Não digo que não sejam importantes mas apenas como ocupação das crianças e consolidação de aprendizagens, em doses que não cansem a criança e que não lhe retirem o tempo da brincadeira, de modo a que não «rejeitem» a escola. Tudo tem o seu tempo.» (P2.9)

### **3.4.2. Vigilância do Regedor e do Presidente da Junta ou de outras pessoas sobre os actos do professor**

Esta questão só foi valorizada pelos professores que mais tempo estiveram em meios rurais e em relação ao tempo anterior a «25 de Abril»:

«O professor estava, de um modo geral, ligado à catequese. Não me consta que eles interferissem nas actividades dos professores. No entanto, vigiavam o comportamento político.» (P1.2).

Na actualidade, alguns professores enfatizaram questões políticas na atribuição de ajudas:

«A gente não se pode meter em política. Se não, quem sofre são as crianças. Por vezes, e com algumas pessoas, é o subsídio para material que não vem, é a visita de estudo que não é paga, etc..» (P2.11).

## **4- Conclusão**

Duas conclusões principais se nos impõem.

A primeira é a de que o trabalho burocrático, na escola, tanto antes como depois do «25 de Abril», era não só rudimentar como rotineiro como ainda desprovido de significado profissional.

Por isso, a profissionalidade dos professores «empurrou» este trabalho para fora do campo profissional. Poderá ver-se também a rejeição da tecnologia dos projectos como analogia com aquele trabalho burocrático.

Em consequência desta rejeição, parece emergir a fragmentação do campo profissional dos professores. Estes valorizam a sua componente específica de educadores. Mas, por isto mesmo, a escola apresenta-se como

uma organização dual, cindida entre os domínios administrativo-burocrático e organizacional-curricular.

A segunda conclusão permite ver a escola primária como uma organização pouco estruturada, divergente de Conselho Escolar para Conselho Escolar, e, mesmo, no interior de cada Conselho Escolar.

Para além da diferenciação entre escolas, resultante das suas diferenças em termos de projectos, existe uma articulação pouco precisa entre as actividades no interior de cada projecto.

Assim, a escola «pós 25 de Abril» e, particularmente, da década de 90, parece ter sido fértil em desarticulações de práticas docentes e em debates democráticos internos ao Conselho Escolar que oscilavam entre o silêncio conformista e a luta de interesses mais desleal, constituindo-se, nalguns aspectos como recantos de infidelidades normativas e mesmo práticas informais e também práticas clandestinas.

Já o primeiro período, o do Estado Novo, não proporcionou aos professores mais que uma possibilidade de execução flexível, gerada pela especificidade dos saberes profissionais, cuja exigência de adaptabilidade a diferentes situações garantiam aos professores alguma capacidade para gerar diferenças significativas na execução, diferenças incrementadas até, no plano oficial, a partir dos anos 1950.

Por outro lado, existiram práticas informais diferenciadas, nada consentâneas com as regras formais existentes ao tempo, quer da parte dos superiores quer da parte dos professores.

A escola constituiu-se também em um espaço de pequenas infidelidades normativas e, sobretudo de formas de acção estratégica, pela qual os «actores» professores sobreviveram e não deixaram de levar a água ao seu moinho e de retirá-la ao de outros.

Quadro nº 20: Caracterização individual dos professores entrevistados

Nome	Início de funções	Fim de funções	Tempo serviço antes de 1974	Tempo serviço depois 1974	Nº escolas em que leccionou	Tempo em funções não docentes	Anos em outros cargos e quais	Tempo serviço escolas rurais	Tempo serviço escolas urbana	Tempo escolas de 1 ou 2 lugares	Tempo escolas de 3 a 5 lugares	Tempo escolas ≥ 6 lugares
P1.1	1946	1992	28	18	8	2	Dir. Escolas Encarr. Direcção	41	3	40	4	0
P.1.2	1947	1993	27	19	2		Dir. Escolas Encarr. Direcção Adj. Del. Escolar	1	45	44	0	0
P1.3	1948	1992	26	18	13	0	17 Dir. Escola Vila Coutinho – Moç.	5	2	3	24	17 Moçambi.
P1.4	1950	1993	24	19	13	0	38 Encarr. direcção	38	1	37	0	0
P1.5	1950	1993	15	14	9	8	4 Encarr. Direcção	8	3	15	11	
P1.6	1951	1991	23	17	6			4	2	12	12	0
P.1.7	1952	1989	22	13	5	0	0	20	15	20	15	0
P1.8	1952	1992	22	18	6	0	20 Encarr. Direcção 1 Dir. Escola	40		26	14	0
P1.9	1953	1990	21	16	11	0	3 Dir. Escolas 6 Profª Esc. Anexas 14 Prof. Mag. Primar.	2				
P1.10	1953	1991	21	17	13	14	8 Prof. Mag. Primário 4 Prof. ESE Bragança 2 Dir Escolas Beira-Moçambique	5		7		9 Moçambique
P1.11	1954	1993	20	19	8	0	15 Dir. Escolas 32 Orient. Estágio	7	32	8	12	19
P2.1	1957	1993	17	16	8	0	6 Dir. Escolas 17 Orient. Estágio	5	28	4	0	29
P2.2	1957	1991	17	17	9	3	3 SubInsp. Esc. Guiné 5 Dir. Escolas 17 Orient. Estágio	3	28	6	8	14

Nome	Início de funções	Fim de funções	Tempo serviço antes de 1974	Tempo serviço depois 1974	Nº escolas em que leccionou	Tempo em funções não docentes	Anos em outros cargos e quais	Tempo serviço escolas rurais	Tempo serviço escolas urbana	Tempo escolas de 1 ou 2 lugares	Tempo escolas de 3 a 5 lugares	Tempo escolas ≥ 6 lugares
P2.3	1960	1993	14	19	5	0	10 Dir. Escolas	5	28	5	14	14
P2.4	1961	1994	13	20	7	1	3 Encarr.Direcção 10 Direc. Escolas	11	23	3	0	19
P2.5	1961	1994	13	20	7	1	5 Orient.Estágos 5 Dir. Escolas 10 Encarr.Direcção	11	21	10	0	22
P2.6	1961	1994	13	20	4	7	5 Prof.Mag.Primário-MMTE 2- Gov. Civil: Coord. CriançasSobredot.	7	19	3	13	10
P2.7	1962	1994	12	20	3	5	5 Adj. Del. Escolar 6 Orient. Estágios 4 Dir.Escolas	2	0	0	31	0
P2.8	1962	1995	12	21	6	0	12 Dir. Escolas 1 Encarr. Direcção 5 Orient. Estágios	9		1	6	26
P2.9	1962	1993	12	19	13	11	14 Dir. Escolas 11 Esc. Mag. Primá.- Prof. Ev. Várias Disc. 8 Inspector Pedagógico - DRN	0	0	0	13	1
P2.10	1962	1996	12	22	2	0	20 Dir. Escolas	0	0	0	0	34
P2.11	1963	1996	11	22	6	0	8 Dir. Escolas 12 Cood. Concelhio Educação de Adultos	0	23	3	3	17
P2.12	1968	2000	6	26	8	1	3 Dir. Escolas	19	12	18	13	5



**Quadro nº 21: Adequação dos conteúdos da entrevista aos domínios organizacionais seleccionados**

Áreas Organizacionais	Domínios de cada Área	Adequação das questões da entrevista ao domínio em análise			
		Administração dos Professores	Administração da Escola	Administração do Currículo	Relações Escola Comunidade
Área de Administração dos Professores	1.1. Oportunidades de formação contínua	1.1.			
	1.2. Estilo de supervisão dos inspectores	1.3., 1.4., 1.8., 1.9.			
	1.3. Relação com os delegados escolares	1.7.			
	1.4. Relação com os directores de escola.	1.6.	2.7.		
	1.5. Conteúdo da inspecção	1.8., 1.9.			
	1.6. Avaliação dos professores	1.2., 1.3.			
	1.7. Possibilidade de desenvolvimento profissional	1.5., 1.11.			
Área de administração da escola	2.1. Participação na gestão		2.4., 2.5., 2.6., 2.8.	3.14.	
	2.2. Os conteúdos da gestão da Escola		2.4.		
	2.2. Informalidade/formalidade		2.7., 2.10		
	2.4. Democraticidade		2.9., 2.13.,		

	2.5. Tomada de decisão	1.6.	2.10.	3.6.	
	2.6. Estilo de direcção		2.5.,2.6.,2.7., 2.10.		
	2.7. Conflito e suas causas		2.17., 2.19., 2.21		

Áreas Organizacionais	Domínios de cada Área	Integração das questões na respectiva área organizacional			
		Administração dos Professores	Administração da Escola	Administração do Currículo	Relações Escola Comunidade
Área de administração da escola (continuação)	2.8. Vinculação da acção ao Conselho Escolar		2.11.		
	2.9. Acção estratégica			3.7., 3.17., 3.19., 3.20.	
Área de administração do currículo	3.1. Mudanças na organização do currículo			3.1., 3.2.,	
	3.2. Substância do currículo			3.11., 3.12., 3.13.	
	3.3. Autonomia na proposição de objectivos, de conteúdos e de			3.8., 3.9.,	

	estratégias				
	3.4. Autonomia dos professores na planificaçã o e na execução			3.7.	
	3.5. Intervençã o dos pais		2.15., 2.16.		4.3.
	3.6. Organiza ção do horário semanal			3.5.	
	3.7. Área escola				4.6., 4.8., 4.9.
Relações escola/ famílias/ comunidade	4.1. Utilizaçã o dos recursos para fins curriculare s e pedagógi- cos				4.7., 4.8.
	4.2. Vigilânci a do Regedor e do Presidente da Junta ou de outras pessoas sobre os actos do professor				4.4.

## Conteúdos da entrevista de um professor

- Nome: AAP
- N° de anos de serviço docente no período anterior a 1974: 13
- N° de anos de serviço docente no período posterior a 1974: 20
- N° de escolas em que leccionou? 4
- Tempo de serviço destacado (a) em funções não docentes 5
- Cargos que exerceu e durante quanto tempo?  
Cinco anos Professor da Escola do Magistério Primário; um ano adjunto do Delegado Escolar; Direcção dos Bombeiros Voluntários
- Tempo de serviço em escolas rurais? 7
- Tempo de serviço em escolas com um lugar docente? 4
- Tempo de serviço em escolas com 1 e 2 lugares docentes? 12
- Tempo de serviço em escolas com entre 3 e 5 lugares docentes 16
- Tempo de serviço em escolas com seis ou mais lugares docentes 0

### 1. Administração dos Recursos Humanos Docentes

1.1. Desde quando se recorda de haver acções de formação contínua? Alguma vez foi chamado(a) a dar a sua opinião ou a decidir sobre acções de formação a desenvolver para os professores? - Se foi, por quem, em que domínios, e de que modo?	Comecei a participar em acções de formação contínua após o 25 de Abril de 1974. Quase sempre organizadas pelos Sindicados da classe com a colaboração dos professores das ex. Escolas do magistério Primário e depois da E.S.E.. Nunca fui chamado a dar a minha opinião quer na preparação quer na avaliação. Por norma, eram-nos apresentados as áreas e os temas a abordar, que alguém seleccionou.
1.2. Quem avaliava os professores? Quais eram os critérios de avaliação? Sobre que elementos incidia a avaliação?	Antes do 25 de Abril de 1974 eram avaliados apenas e só pelo Director Escolar que utilizava o critério pessoal sem que ouvisse o professor ou lhe pedisse quaisquer elementos também não ousávamos fazer qualquer reclamação, já que teria que ser feita para o próprio Director Escolar, com receio de represálias e porque se sabia que nada de bom conseguiríamos.
1.3. Na avaliação dos professores, estes podiam dar a sua opinião? E recorrer da avaliação? Para quem recorriam? Alguma vez foi bem sucedido(a) na reclamação?	Mesmo insatisfeito ou injustiçado, o melhor ou menos mau, era calar com humildade. O elemento essencial da avaliação era a percentagem de aprovações conseguidas no final do ano. Mesmo assim, poderia ser motivo de chamada de atenção se numa das classes (ano) não tivéssemos a percentagem que o Sr. Director Escolar achava satisfatória. Ou seja, trabalhando com as quatro classes (anos) podíamos ter uma percentagem boa, mas se uma das classes fosse menos boa, seria motivo de reparo de sinal negativo. Após o 25 de Abril de 1974 este sistema acabou,

	deixámos de receber a classificação e havia uma
--	---

	<p>análise de trabalho realizado, no Conselho Escolar, entretanto criados, que eram formados por todos os professores que trabalhavam na escola podendo receber outros professores que trabalhavam em escolas isoladas.</p> <p>Passou a ser obrigatório a elaboração de um relatório justificativo para cada aluno que não tinha aproveitamento e que era enviado ao Inspector Pedagógico da Zona.</p>
1.4. Havia processos de reflexão sobre a vossa acção pedagógica e organizacional da escola? Quem os orientava?	Antes do 25 de Abril de 1974 nada. Depois era feita pelo Conselho Escolar já referida no ponto 1.3., que elaborava um plano de actividades anual.
1.5. Alguém ajudava os professores(as) nas dificuldades de organização da escola e do ensino? Se alguém ajudava, como é que o fazia: era humano, cordial e colaborante ou era autoritário?	<p>Antes do 25 de Abril de 1974 ninguém dava colaboração, apenas se exigiam resultados finais. Depois pouco melhorou. Os professores continuam mais ou menos abandonados e a terem que ser eles a encontrar soluções para tudo.</p> <p>Tanto as Delegações Escolares como as Direcções Escolares prestam um apoio apenas quando lhe é solicitado. Há que reconhecer, porém, que não dispunham de grandes meios. Os inspectores, que raramente nos visitavam, faziam-no mais para verem o que fazíamos do que para ajudar ou sugerir.</p>
1.6. Qual era o papel do(a) Director(a) de Escola antes e depois do «25 de Abril»? Tomava ele(a) as decisões, tomavam-nas os professores(as) colegial ou informalmente ou eram tomadas pelo Director(a), depois de consultados(as) os professores(as) por ele(a)?	Os Directores da Escola . antes do 25 de Abril de 1974, não tinham qualquer função pedagógica. Na área de administrativa limitavam-se a garantir a ligação entre a escola e a hierarquia, que era mínima. Eram nomeados pelo Director Escolar. Depois do 25 de Abril, com a criação dos Conselhos Escolares, passaram a ser eleitos pelos professores e a presidirem aos conselhos Escolares que passaram a ter funções pedagógicas.
1.7. Havia uma ligação estreita entre o Director da Escola e o Delegado Escolar?	Pouca. Apenas administrativa. Respondia à correspondência enviada para a escola e trimestralmente elaborava mapas estatísticos.
1.8. Que faziam, regra geral, os Inspectores quando iam à escola? Preocupavam-se mais com os processos burocráticos ou com a parte pedagógica? Pode relatar-nos situações?	Preocupavam-se mais com processos burocráticos e em observar o que pudesse estar menos bem. Sugestões eram poucas, colaboração pedagógica era nula.
1.9. Que reacções tinham os professores face à imagem da Inspeção: temor, angústia, oportunidade de aprender; oportunidade de melhorar o seu status?	Por norma de medo. Era uma visita não desejada. E quando saía sem deixar estragos, os professores sentiam-se aliviados.
1.10. Acha que o modo como cada professor percepcionava os	<p>Normalmente nula.</p> <p>Obviamente que havia alguma diferença. Uma</p>

problemas relacionados com as questões que acabou de ler variava em função de se ele estava em escola isolada ou não, ou se tinha ou não oportunidade de trabalhar em conjunto com outros colegas?	<p>grande parte dos professores que trabalhavam isolados no meio rural estavam completamente abandonados à sua sorte. Os meios de comunicação eram fracos o que dificultava as deslocações. Era normal, a professora colocada numa aldeia, manter-se isolada durante o período todo e apenas conviver com a família ou outras colegas nas férias de Natal, Carnaval, Páscoa ou no Verão.</p> <p>Hoje, poucos são os professores que residem nas localidades em que exercem. Deslocam-se diariamente para suas casas e vivem com a família noutros meios.</p> <p>O facto de se trabalhar em escolas com mais lugares permite aos professores outro convívio, outro apoio e a facilidade de troca de experiências e de material didáctico etc.</p>
1.4. Havia processos de reflexão sobre a vossa acção pedagógica e organizacional da escola? Quem os orientava?	Antes do 25 de Abril de 1974 nada. Depois era feita pelo Conselho Escolar já referida no ponto 1.3., que elaborava um plano de actividades anual.
1.5. Alguém ajudava os professores(as) nas dificuldades de organização da escola e do ensino? Se alguém ajudava, como é que o fazia: era humano, cordial e colaborante ou era autoritário?	<p>Antes do 25 de Abril de 1974 ninguém dava colaboração, apenas se exigiam resultados finais. Depois pouco melhorou. Os professores continuam mais ou menos abandonados e a terem que ser eles a encontrar soluções para tudo.</p> <p>Tanto as Delegações Escolares como as Direcções Escolares prestam um apoio apenas quando lhe é solicitado. Há que reconhecer, porém, que não dispunham de grandes meios. Os</p>
	inspectores, que raramente nos visitavam, faziam-no mais para verem o que fazíamos do que para ajudar ou sugerir.
1.6. Qual era o papel do(a) Director(a) de Escola antes e depois do «25 de Abril»? Tomava ele(a) as decisões, tomavam-nas os professores(as) colegial ou informalmente ou eram tomadas pelo Director(a), depois de consultados(as) os professores(as) por ele(a)?	Os Directores da Escola . antes do 25 de Abril de 1974, não tinham qualquer função pedagógica. Na área de administrativa limitavam-se a garantir a ligação entre a escola e a hierarquia, que era mínima. Eram nomeados pelo Director Escolar. Depois do 25 de Abril, com a criação dos Conselhos Escolares, passaram a ser eleitos pelos professores e a presidirem aos conselhos Escolares que passaram a ter funções pedagógicas.
1.7. Havia uma ligação estreita entre o Director da Escola e o Delegado Escolar?	Pouca. Apenas administrativa. Respondia à correspondência enviada para a escola e trimestralmente elaborava mapas estatísticos.
1.8. Que faziam, regra geral, os Inspectores quando iam à escola? Preocupavam-se mais com os processos burocráticos ou com a parte pedagógica? Pode relatar-nos situações?	Preocupavam-se mais com processos burocráticos e em observar o que pudesse estar menos bem. Sugestões eram poucas, colaboração pedagógica era nula.
1.9. Que reacções tinham os professores face à imagem da Inspeção: temor, angústia,	Por norma de medo. Era uma visita não desejada. E quando saía sem deixar estragos, os professores sentiam-se aliviados.

oportunidade de aprender; oportunidade de melhorar o seu status?	
1.10. Acha que o modo como cada professor percepcionava os problemas relacionados com as questões que acabou de ler variava em função de se ele estava em escola isolada ou não, ou se tinha ou não oportunidade de trabalhar em conjunto com outros colegas?	<p>Normalmente nula.</p> <p>Obviamente que havia alguma diferença. Uma grande parte dos professores que trabalhavam isolados no meio rural estavam completamente abandonados à sua sorte. Os meios de comunicação eram fracos o que dificultava as deslocações. Era normal, a professora colocada numa aldeia, manter-se isolada durante o período todo e apenas conviver com a família ou outras colegas nas férias de Natal, Carnaval, Páscoa ou no Verão.</p> <p>Hoje, poucos são os professores que residem nas localidades em que exercem. Deslocam-se diariamente para suas casas e vivem com a família noutros meios.</p> <p>O facto de se trabalhar em escolas com mais lugares permite aos professores outro convívio, outro apoio e a facilidade de troca de experiências e de material didáctico etc.</p>
<b>2. Administração da escola</b>	
2.1. Alguma vez foi consultado sobre como desenhar a arquitectura da escola, a sua localização, o seu espaço interior, exterior, etc.? Se foi, por quem e a que propósito?	Nunca.
2.2. Alguma vez foi consultado pela Administração sobre o que deviam ser as orientações da escola?	Não.
2.3. E sobre os princípios de organização e estrutura dos programas e das acções a desenvolver na escola?	<p>Sobre a organização e estrutura dos programas nunca.</p> <p>Sobre as acções a desenvolver na escola passou a haver alguma autonomia, após o 25 de Abril de 1974, e eram planeadas pelo Conselho Escolar. Previam uma comunicação atempada ao Inspector Pedagógico.</p>
2.4. Havia ou houve algum domínio de acção em que os professores, na escola, pudessem ser eles a estabelecer os objectivos gerais das actividades que queriam desenvolver? Se havia ou houve, diga-no-los.	<p>Apenas nas acções designadas por “extra-curriculares” designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Visitas de cariz cultural a museus, bibliotecas, fábricas, etc.</li> <li>b) Visitas de cariz lúdico, ao litoral (conhecer o mar, a outras escolas, etc.</li> <li>c) Visitas de cariz social a bairros da localidade ou outros, tomando contacto com situações merecedoras de copiar, etc.</li> <li>d) Nestes casos as acções eram definidas e preparadas pelos professores nos Conselhos Escolares e definidos respectivos objectivos.</li> </ul>
2.5. Quem é que estabelecia os objectivos da programação do	Antes do 25 de Abril de 1974 era da competência arbitrária o Director Escolar, depois passou a ser do

ensino, ao nível da escola e da sala de aula: o Director da Escola, os Professores?	Conselho Escolar.
2.6. Havia programação conjunta das actividades escolares? Ou cada professor «governava-se» por si?	Antes de 74 não. Em certas áreas eram programadas no Conselho Escolar em que todos participavam (ex : festas, passeios, visitas de estudo, etc.). Na componente curricular, propriamente dita, funcionava com bastante individualismo, isto é: cada professor organizava a sua própria programação para a sua classe.
2.7. Que tipo de relações tinha o Professor com o Director de Escola? O Director exercia de facto autoridade ou era apenas mais um inter-pares?	Por norma as melhores. Era apenas mais um inter-pares.
2.8. Recorda-se das Comissões Pedagógicas e Administrativas, entre 1974 e 1975? Tem ideia de como é que isso funcionou, sobretudo na organização das Delegações Escolares?	No então ensino primário, que vivem alguma agitação, não funcionou mal. Com a substituição dos Directores Escolares e a inovação de os Delegados Escolares deixarem de ser nomeados e passarem a eleitos pelos professores trouxe alterações e provocou o início de movimentações de grupos que mais ou menos deram origem a posicionamentos políticos. Contudo, e no essencial correu bem.
2.9. E sobre o Conselho Escolar, a partir de 1974? Como é que elegiam o Director da Escola? A delegação Escolar nomeou sempre o Director de Escola que escolhiam? Como é que era feita a escolha? Por consenso, por persuasão, por voto, ou por «empurrão»?	A minha experiência é de que o Conselho Escolar funcionou sempre com um grupo de colegas e amigos. O Director de Escola sempre foi eleito por consenso e a Delegação Escolar nunca levantou problemas.
2.10. O Conselho Escolar funcionava ou cada professor «governava-se por si?». Como é que eram tomadas as decisões em Conselho Escolar? Quem propunha?. Como se decidia: por anuência silenciosa, por discussão e geração de acordos ou por discussão e votação?	Nas discussões participavam todos os professores e cada um era livre de apresentar as suas propostas, que depois de analisadas acabávamos por escolher a que nos parecia melhor e por consenso. No final perguntava-se sempre se todos estavam de acordo ou queriam sugerir alterações.
2.11. Na sua opinião, os Conselhos Escolares eram « <i>verbos de encher</i> » ou eram efectivamente forums de debate e resolução dos problemas?	Ficar-me-ia pelo termo médio. Em termos de organização pedagógica tínhamos algumas capacidades e independência. Nada mais.
2.12. Quais eram as vossas relações com o Delegado(a) Escolar? E com o Director(a) Escolar? Eram de total subordinação ou ainda havia espaço para conversas	Antes do 25 de Abril de 1974 eram praticamente nulas. Depois é evidente que se quebrou o gelo que existia e passou a haver mais facilidade de acesso. Mas pouco mais do que isto. Em termos organizacionais administrativos e programáticos não



informais e troca de opiniões?	éramos ouvidos nem achados.
2.13. Quem é que decidia sobre os processos de organização burocrática e financeira da escola? E as dúvidas, quem as esclarecia?	A escola dispunha de meios financeiros pequenos. Limitavam-se a pequenos subsídios vindos da Câmara para gaz e algum material de uso corrente e que era gerido pelo Director da Escola com conhecimento do Concelho Escolar. A organização burocrática era mínima e limitava-se à correspondência vulgar.
2.14. Como é que eram obtidos os financiamentos para a vida escolar?	Como disse apenas pela C
2.15. Alguma vez os pais dos alunos puderam formalmente dar opiniões sobre a organização da escola?	Algumas , mas poucas. Embora fizessem parte do Conselho Escolar, nunca participavam. Apenas eram chamados para autorizarem os filhos a deslocações, quando havia passeios ou visitas de estudo.
2.16. E depois de já haver Conselhos Escolares, alguma vez os pais foram ali chamados a participar, seja como observadores, seja como intervenientes, seja como decisores?	Resposta idêntica ao ponto 2.15.
2.17. Quem decidia sobre os conflitos entre professores, a nível da escola?	Seguia-se a via hierárquica.
2.18. Alguma vez ouviu falar de sindicatos no Estado Novo ou se pôde sindicalizar?	Nunca. Suponho que não existiam.
2.19. Quem decidia que professores trabalhavam de tarde ou de manhã? Havia critérios para isso? Quem os estabelecia? Eram pacíficos?	Antes do 25 de Abril de 1974 havia um critério mais ou menos aceite e quando havia discordância intervinha o Director Escolar. Quem tivesse o 1º e ou 4º classes teria de trabalhar da parte da manhã por considerar que este turno era mais rentável em termos de aproveitamento. Depois do 25 de Abril de 1974 passou a ser o C.E. e havia mais ou menos acordos. Quando havia interesses que colidiam, recorria-se à antiguidade do professor na escola. Os professores efectivos tinham prioridade sobre os agregados e entre os efectivos os mais antigos na escola. Isto só se colocava quando havia horário de regime duplo. Em caso de regime normal nada disto era necessário.
2.20. Recorda-se das equipas de coordenação pedagógica e administrativa, no ano lectivo de 1974/75? Como funcionaram?	Tenho uma leve ideia de existirem no âmbito das Delegações Escolares. Por regra eram estes que convidavam professores para orientarem essas acções. A escolha nem sempre era a melhor em termos profissionais e, por vezes criavam clivagens no seio da classe.

	De qualquer modo nunca se lhes reconheceu grande mérito.
2.21. Havia conflitos também em torno da elaboração de turmas?	<p>Por vezes sim. Chegou mesmo a haver instauração de processos disciplinares a professores por esse motivo.</p> <p>Havia dois tipos de interesse:</p> <p>a) Professores que dispunham de determinados alunos;</p> <p>b) Divergência se determinados alunos pertencem a esta ou aquela escola, conforme a residência.</p>
<b>3. Administração do currículo</b>	
3.1. Com base nas suas vivências e percepções acha que, ao nível das orientações da acção pedagógica e social dos professores, na escola, houve mudanças significativas entre cada um dos seguintes períodos?:	<p>a) Desconheço só comecei em 1961.</p> <p>b) A década de 60 era de uma rigidez muito grande. Os professores limitavam-se a cumprir ordens.</p> <p>c) Alterações pouco ou nada perceptíveis. Os responsáveis hierárquicos eram os mesmos e os métodos quase não mudaram.</p> <p>d) Muito complicado. Existia outro tipo de medo. Ou se aceitava os métodos revolucionários, ou se era fascista. Este período procurava instalar outro tipo de ditadura.</p> <p>e) As coisas foram normalizando lentamente e as estruturas dos professores foram ganhando alguma estabilidade e tranquilidade, que não existiam no período revolucionário.</p> <p>f) O sistema democrático previsto começa a funcionar em pleno, embora só reconheça, que ainda hoje, há coisas que deveriam ser alteradas. Por ex:</p> <p>a) Os professores deveriam ter mais participação na elaboração de programas e currículos;</p> <p>b) Maior participação nos processos de avaliação dos alunos. Uma grande parte dos professores, senão a maior, discorda do sistema de avaliação e passagens dos alunos. Daqui resulta, com algum fundamento, a ideia de que os alunos saiam das escolas de ensino primário sem saberem o mínimo indispensável.</p>
3.2. Quer relatar episódios, ideias ou factos demonstrativos desses princípios?	Não há casos especiais.
3.3. Acha que os princípios propostos eram realizados na prática, nas escolas? Eram-no totalmente, em parte, ou a realidade acabava por ser diferente? Conte-nos factos.	Globalmente sim.
3.4. Alguma vez foi consultado sobre as disciplinas a leccionar e os respectivos programas?	Vinham do Ministério de Educação. Não.
3.5. Quem decidia sobre a distribuição das disciplinas a longo do dia e ao longo da semana? Qual era o	Eram –nos impostos. Depois do 25 de Abril de 1974 começámos a ter a facilidade de começar uma semana antes ou não , Ainda hoje existe.

papel dos professores nessa decisão?	Suponho que era de 1961, não conheço a de 1927.
3.6. Quem fazia a planificação das aulas? Havia planificações-tipo ou cada professor fazia as suas? Os Inspectores veiculavam uma organização-tipo de aula e de procedimentos pedagógicos? E as Escolas de Formação de Professores?	Era o professor.
3.7. Os professores eram livres de estabelecer, na sua planificação, as orientações e os métodos pedagógicos a seguir na organização do ensino e da aprendizagem?	Cada professor fazia as suas. Os inspectores raramente nos visitavam. Quando o faziam era para observar, criticar e poucas vezes orientar ou sugerir.
3.8. Havia procedimentos obrigatórios a cumprir no início, no decurso e no fim das aulas? Quais?	Mais ou menos livres embora a maioria seguisse a mesma metodologia.
3.9. O que é que era valorizado em termos de aprendizagens dos alunos? O seu comportamento moral, a sua criatividade, o seu raciocínio, a sua memória, o seu conhecimento, ou o seu desenvolvimento integral?	Sem grande rigidez era normal iniciar o dia rezando e ou cantando. As próprias ex. Escolas do Magistério preparavam os alunos estagiários neste sentido. Com o 25 de Abril de 1974 estes hábitos acabaram.
3.10. O que é que era mais valorizado: o trabalho intelectual ou o trabalho manual?	O seu comportamento moral, a capacidade de raciocínio e o grau de aquisição de conhecimentos, eram os elementos a avaliar.
3.11. Desde quando se recorda de haver programas diferentes para cada aluno nas suas escolas? E métodos e actividades pedagógicas diferentes? Ou, pelo contrário, o ensino era igual para todos os alunos? Como é que estava organizado o ensino para as crianças com dificuldades de aprendizagem, comportamentais ou outras, e para as crianças com deficiência?	Mais o trabalho intelectual, ao manual dava-se pouca importância.
3.12. Quais eram, fundamentalmente, os materiais pedagógicos de ensino?	Só passados alguns anos do 25 de Abril de 1974 grupos de nível de aprendizagem diferentes. Depois apareceram equipas especializadas que colaboraram na recuperação de crianças com dificuldades de aprendizagem. Começamos por definir objectivos mais fáceis de atingir, ensino mais individualizado e recorrendo a materiais apropriados para concretizar, exigindo

	menor capacidade de raciocínio na aprendizagem.
3.13. Alguma vez foi consultado(a) sobre como organizar os materiais pedagógicos?	Manuais pedagógicos mesmo depois do 25 de Abril de 74.
3.14. Quando é que passou a ser livre a escolha dos manuais escolares? Algum dia, no Estado Novo, deixou de haver liberdade de escolha dos manuais escolares da 4ª classe? Ou essa escolha era apenas possível entre um universo restrito de manuais?	No Estado Novo não. Não tinham poder de escolha. Após o 25 de Abril de 1974 pudemos fazer essa escolha no C.E. e procurar alguma uniformidade dentro da escola. Também procurávamos dar continuidade a pensar que alguns pais de menores pobres pudessem utilizar os mesmos livros para outros filhos.
3.15. Viu alguma vantagem no livro único, ou manual escolar único?	Não.
3.16. Como é que traduzia as lições do livro único para a acção pedagógica? Havia normas para isso ou cada professor fazia-o como achava melhor?	Não.
3.17. Como é que eram feitas as avaliações dos alunos? Quem fazia as avaliações de passagem de classe? E as de exames? Quem elaborava as provas dos exames? Quem nomeava os professores para examinarem os alunos da terceira e da quarta classes? Conhece alguma história exemplar?	Procurávamos escolher as lições ou temas do livro adaptáveis à realidade do meio que pudessem motivar os alunos. Quando isso era possível, procurávamos a concretização. Ex: Era difícil falar do mar e da praia a crianças que nunca saíram do interior. Quando não era possível proporcionar um passeio ao mar, que seria o ideal, utilizávamos o rio em termos comparativos.
3.18. Havia conflitos de interesses ao nível da orientação das correcções das provas e do encaminhamento das provas orais?	As passagens eram feitas pelo próprio professor e um assistente de outra escola ou local nomeado pelo Director Escolar. Os exames eram feitos por um júri, cuja nomeação era da exclusiva responsabilidade do Director Escolar. Os exames começaram por funcionar apenas nas sedes de concelho, onde os alunos acompanhados pelos professores e pais se deslocavam, um dia para fazer as provas escritas e noutro dia para a prova oral. Mais tarde começaram também a fazer-se em alguns meios rurais bem localizados. Havia situações muito difíceis porque eram professores a avaliar alunos de colegas e sabia-se que dependia, em grande medida, do resultado dos alunos, a classificação do colega.
3.19. Havia perseguições ente professores nos exames? Conte-nos histórias	Se havia interesses a selecção dos professores para determinados júris era feita pelo Director Escolar.
3.20. Havia perseguições ente professores nos exames? Conte-nos histórias	Por vezes verificavam-se comportamentos que condiziam a suspeita, contudo é sempre difícil fazer afirmações neste campo.

<b>4. Relações entre escola /comunidade / território educativo</b>	
4.1. Houve sempre obrigatoriedade de reuniões com os pais dos alunos ou isso só aconteceu depois do «24 de Abril»?	Só aconteceu depois do 25 de Abril de 1974.
4.2. Havia actividades não lectivas que a escola pudesse desenvolver sem que os professores tivessem de pedir autorização superior? Que tipo de actividades?	Inicialmente não. Qualquer actividade que exigisse a saída da sala de aula, da escola ou do local teria que estar autorizada superiormente. Depois do 25 de Abril, isto deixou de ser necessário desde que contasse da programação feita no início do ano ou comunicado com antecedência ao Inspector Pedagógico.
4.3. E havia actividades circum ou extra-escolares que os professores pudessem desenvolver para lá das aulas, em conjunto com os pais? E com a Junta de Freguesia? E com o Pároco?	Não.
4.4. O Professor tinha deveres para com a comunidade (Casa do Povo, Junta de Freguesia, Pároco, etc..)? Quais?	Não.
4.5. Na sua acção como professor e como membro da comunidade, sentiu-se controlado em termos de liberdade de pensamento político, ou social, ou cultural, ou mesmo de organização do ensino pelos elementos da comunidade? De que modo?	Não.
4.6. Quando é que a escola pôde passar a ter um plano de actividades próprio, para lá dos programas escolares? Quais eram as principais actividades desenvolvidas?	Após o 25 de Abril de 1974. Passeios e visitas de estudo.
4.7. Depois do «24 de Abril», os professores faziam reuniões com os pais, amiúde? Que assuntos debatiam? Quem programava as reuniões?	Faziam. Mais ou menos mensal. Falava-se da programação pedagógica da escola e mais individualizada, do aproveitamento e comportamento de cada aluno.
4.8. Como é que os projectos da área escola relacionavam os contextos escolar e comunitário dos alunos? Quem decidia desses projectos? Quais as suas	Era um trabalho feito com alguma superficialidade. Era o C.Escolar.

temáticas fundamentais?	
4.9. Os projectos educativos punham em relação as actividades escolares e as actividades comunitárias?. Quais as temáticas dominantes desses projectos? Como é que eles eram decididos? Tais projectos eram formulados como complemento de aprendizagens ou como estratégias de intervenção na comunidade?	Muito pouco. Eram defendidos pelo C. Escolar para todos os lugares da escola. Visavam proporcionar aos alunos um melhor conhecimento do meio onde vivem ou se situava a escola e também contactarem com situações sociais difíceis.
4.10. Qual era o papel do Presidente da Junta e do Pároco na vida dos Professores(as)?	

## CAPÍTULO XI

### CONCLUSÃO

Com a investigação que aqui apresentámos foi nosso propósito estudar a organização da Administração da Educação Primária, entre 1926 e 1995, e particularmente a participação dos professores nessa administração, incidindo particularmente na administração da escola e do currículo, neste incluído o processo curricular.

Para isso, organizámos a nossa investigação na hipótese de que deveríamos fazer um esforço no sentido de contribuir para a interrogação do campo epistemológico do quadro teórico a utilizar fazendo uma viagem pela história das ideias políticas, na medida em o método histórico-crítico, permitindo-nos compreender a génese dos fenómenos, poderia ajudar a situar a problemática da participação como processo concomitante quer à instituição do poder quer à afirmação do ou de poder, passando, em qualquer dos casos, pelo confronto entre poderes.

Nunca perdendo de vista que o nosso objectivo final era a análise da administração da educação primária, na perspectiva da participação dos professores, ao nível da escola e do processo curricular, pareceu-nos relevante que a participação, no domínio organizacional, fosse lida à luz de contributos das teorias política e político-administrativa e tentássemos operar uma síntese ou, pelo menos, uma articulação entre as três teorias, o que tentámos fazer após a investigação em teoria política, no Capítulo VI.

Assim, neste esforço de conclusão, tentaremos sintetizar os aspectos mais marcantes da nossa investigação.

#### **1. Os contributos da Teoria e da Sociologia Política**

Na nossa investigação em teoria política percorremos a história da modernidade, em busca de elementos que nos pudessem documentar sobre os diferentes significados do processo da participação / não participação e constatámos, nos alvares da Modernidade, a emergência da racionalização das relações e formas de exercício do Poder como resposta à desordem e ao caos. O

império da força, da liberdade natural, deveria ceder perante uma forma de contrato, mesmo que injusto (mas, de preferência, justo), para que os homens pudessem viver minimamente em paz.

Essa forma de poder, constituída pela capacidade para se fazer obedecer e pelo reconhecimento social dessa capacidade em quem a detém, passou a chamar-se soberania e é o primeiro conceito político que queremos transportar para o interior das organizações porque estas existem e persistem no tempo na medida em que permitem satisfazer necessidades sociais, individuais ou colectivas, graças a um sistema de relações sociais em que as pessoas reconhecem diversos graus de soberania: absoluta nos sistemas absolutistas; relativa nos sistemas liberais e democráticos, no interior das organizações.

No processo de conceptualização da soberania, o debate que cremos ter-se travado terá sido entre as diferentes formas de contratualismo (corporativo em João Althússius e em Friederich Hegel; democrático autoritário, em Thomas Hobbes e em Rousseau; liberal em John Locke, Friederick Hayek e Robert Nozick; contratualista em Jeremy Bentham, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e John Rawls) e o absolutismo de direito divino, representado na teoria de Jean Bodin, e deu origem a diversas formas de instituição do poder soberano, sendo que este foi, em todas elas, reconhecido como legal e legítimo e, portanto, merecedor do consentimento dos indivíduos.

Porém, aquilo que Emmanuel Kant, Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e John Rawls viriam a sublinhar é que a soberania universal, no sentido de ser extensiva a todos os indivíduos de uma mesma comunidade ou organização implica a reciprocidade de direitos, de deveres e de poderes.

Ora, no processo de instituição da soberania, poderes desequilibrados geram desigualdade. Por isso, a segunda conquista mais importante da civilização ocidental terá sido a racionalização da igualdade de direitos perante a lei e a igualdade de direitos protegidos por lei. Esta distinção, construída ao longo de um século, o Século XIX, permitiu que fosse reconhecido a todos os homens e a todas as mulheres um poder específico, o poder de votar e de ter acesso aos bens da civilização, pelo menos, em igualdade de circunstâncias.

Este poder, por si só, não anulou os poderes derivados da propriedade e da riqueza, nos quais os liberais mais radicais assentaram a cidadania, mas instituiu um princípio primeiro de igualdade que permitiu afirmar que todos os indivíduos tinham um poder específico.

Alexis de Tocqueville terá sido o primeiro a entrever esta marcha para a igualdade ou, pelo menos, esta luta dos pobres pela igualdade e também entreviu como esta igualdade era recíproca da participação, ou seja, que quanto mais



todos os indivíduos detivessem um poder igual entre si mais construiriam um poder para si, dividido e protegido por lei, para que não fosse objecto da arbitrariedade.

A lição de Tocqueville dirige-se aos liberais e aos democratas. Aos liberais porque a participação ou confronto entre poderes desiguais só pode gerar uma soberania assimétrica. Aos democratas porque a permanência excessiva no poder gera a proprietarização do poder, como ficou demonstrado no estudo sobre o Estado Autoritário, e, com ela, a arbitrariedade.

Vimos como Benjamin Constant antecipou estas consequências e como, na sequência de Montesquieu, procurou a instituição de um estado de direito que garantisse a aplicação de uma lei universal, isto é, racional e garantidora da proporcionalidade entre os indivíduos. Ele percebeu que, após a metáfora da substituição da guerra pelo comércio, era necessário garantir que este não gerasse novas arbitrariedades. O Estado de Direito e o Poder Neutro foram a solução. A estes conceitos devemos a tradição que nos conduziu à independência dos tribunais e aos tribunais de apelo.

Ao longo de todo este percurso, todos estes autores falaram de participação e de contrato mas foram Cromwell, Henry Bolingbroke, Montesquieu, Kant e Constant aqueles que perceberam mais depressa que os poderes contratantes, sem limitações de poder, produzem poderes assimétricos.

Colocada nestes termos e estando, em intensidades diversas, na base de todos os sistemas não absolutistas, a participação é um processo de envolvimento na acção e de afirmação de um poder específico, negociado mas também limitado pela lei. A lei é ambivalente porque estabelece dois limites: o mínimo e o máximo. O máximo é aquilo que se pode alcançar. O mínimo é até onde se pode perder, desde que o Estado de Direito funcione. A liberdade de acção e de negociação situa-se entre os dois limites.

A igualdade natural do liberalismo reivindica a liberdade com uma lei mínima para uma acção máxima, desequilibradora de poderes. A igualdade política e social da democracia reivindica uma lei máxima para uma acção controlada pelo ideário socialista. O preço a pagar é alto: a burocracia e o autoritarismo disfarçado, como sugeriu Max Weber. Democracia, autoritarismo e socialismo, de um lado; e liberalismo, desigualdade e repressão, do outro, são dois extremos que John Stuart Mill nos aconselhou a dosear com prudência

A lição que retirámos do nosso percurso de investigação política é a de que ninguém participa sem estar investido de um poder específico. E que também ninguém pode negociar sem que os outros o representem portador desse poder.

Participar é jogar um poder. Poder cujo garante é uma soberania, próxima ou distante, presente ou ausente, física ou simbólica, mas social e organizacionalmente reconhecida.

Neste contexto, a organização burocrática da Administração Pública e da Administração da Educação revela-se ambivalente e objecto de luta política, em termos dos interesses dos «actores». Por um lado, atribui poderes. Por outro, permite gerar desculpas. Por outro lado ainda, permite invocar direitos mas é julgada como impecilho para deveres profissionais. O que é evidente é que a burocracia é transversal a todos os sistemas políticos e, no caso da nossa investigação, foi comum aos dois períodos, aumentando consideravelmente no segundo, graças à especialização da administração e à regulamentação das funções sociais da mesma. Dir-se-á que o controlo ideológico foi substituído pelo controlo burocrático.

## **2. A teoria político-administrativa**

Daqui concluímos pela importância dos modelos da teoria política para a análise das organizações. Verificámos analogias entre alguns dos modelos de análise em ambos os campos epistemológicos: de um lado, a burocracia, o autoritarismo e os modelos racionais centrados na eficiência; no outro extremo o liberalismo, os modelos políticos, os modelos da ambiguidade e os modelos da subjectividade; e, num ponto intermédio, os modelos democráticos ou colegiais, os modelos de sistema social e, de um modo geral, os sistemas orgânicos, adaptativos e que buscam o equilíbrio social.

Nesta perspectiva, as organizações são sistemas políticos, enquanto detentoras de poder face a outras organizações e enquanto distribuidoras ou negociadoras de poderes no interior da organização.

Verificámos que, na Administração Pública do Estado-Comunidade, soberano e organizado, são as entidades governantes quem distribui o poder entre as organizações porque o receberam dos cidadãos, através de uma delegação política - o voto. O Governo que tiver saído sociologicamente maioritário (mais de 50% dos votos de todos os eleitores possíveis) tem legitimidade legal e social para distribuir o poder, em acordo e em obediência à lei. Por isso, o Governo pode atribuir mais ou menos autonomia política às organizações, desde que em consonância com a lei e com o projecto de sociedade.

Este conceito de projecto de sociedade indica-nos o âmbito e a orientação das acções instituintes dos Governos e da Administração Pública e estabelece os limites sociais da acção, no âmbito daquela Administração. É um conceito

revisível na medida em que, por interacção política e social, pode ser ampliado ou diminuído. Regra geral, ampliado porque ninguém querará perder privilégios.

Por isso, o Governo, ao distribuir o poder político também está a estabelecer limites de acção social e a distribuir poderes, ou seja, está a distribuir um estatuto de autonomia ou de não autonomia política às organizações. Isto parece-nos significar que, à medida que a autonomia aumenta, o poder político da organização aumenta também e, com ele, a sua influência social.

Em princípio, então, os «actores» de uma instituição da Administração Pública com autonomia social e política, têm maior liberdade de participação e de acção porque os seus poderes (atribuições e competências, neste caso) são mais abrangentes e ambíguos. O espaço de determinação dos domínios e dos modos de acção interna é muito maior do que nas organizações não autónomas, as organizações não desconcentradas da Administração Directa do Estado

A nossa investigação revelou-nos por isso que, na Administração Pública, as organizações autónomas detêm um poder de participação social e política, em função do estatuto e competências atribuídas aos seus actores. De certo modo, pode dizer-se que o Governo dividiu o poder que nele foi delegado pela população, através do voto.

E dividiu-o tanto mais quanto essas organizações alicerçam a sua autonomia em competências especializadas, as quais as transformam tanto em burocracias profissionais como em sistemas de poder de perícia científica e tecnológica, detentores de poderes por vezes exclusivos que também acabam por tomar os poderes públicos como reféns na medida em que a execução do projecto de sociedade depende do funcionamento destas organizações.

Isto exemplifica a importância do estatuto político-administrativo das organizações e serviços do Estado na medida em que tal estatuto nos permite estabelecer os limites teóricos dentro dos quais a liberdade de interpretação, de ampliação e de actualização das competências legais por parte dos actores é possível.

### **3. As consequências organizacionais**

Neste ponto, dá-se uma passagem da teoria política para a teoria sócio-organizacional, na medida em que já não se está apenas a discutir o poder atribuído às organizações mas a analisar o modo como «os actores» usam e põem em prática o seu poder dentro delas.

Esta análise implica sempre o estatuto de pertença ou de presença na organização pelo «actor» observado, o que nos conduz à ligação ou confronto

entre o poder que foi conferido aos «actores», por via legal, com o poder de facto que eles realizam na acção real.

Licínio LIMA (1992: 283) e João BARROSO (1995) propuseram um modelo analítico-conceptual para este confronto: «*autonomia*» e «*participação decretada*» ou *formal* versus *autonomia* e «*participação praticada*» (L. LIMA, 1992: 160-163 e 181<sup>1045</sup>; J. BARROSO, 1995). Aquelas como a representação dos poderes que o Estado conferiu aos «actores», por lei, poderes que podem ser entre muito estruturados a muito ambíguos mas sempre deixando margens para uma actuação crítica e adaptável de acordo com critérios vários. Estas como os modos e os conteúdos pelos quais os «actores» cumprem as suas funções, podendo cumpri-las em conformidade ou em desconformidade. Podendo simplesmente agir informalmente ou chegar a agir clandestinamente. Podendo ser subserviente ou aproveitar a estrutura e competências formais para prosseguir objectivos e interesses vários, de acordo com as estratégias dos actores.

#### 4. A administração da Educação Primária

De acordo com o quadro que vimos expondo, pudemos analisar a Administração da Educação Primária, entre 1926 e 1995, e a sua relação com o modelo político-administrativo de Estado em cada um dos períodos políticos em que, naquele horizonte temporal, Portugal se concretizou. Do mesmo modo, procurámos «ler» a escola primária à luz do modelo político pelo qual foi estruturada e analisar a participação que aí tiveram os professores.

As conclusões que nos foi possível extrair apontam para que tenha havido coerência entre os princípios político-administrativos do Estado Novo,

<sup>1045</sup>

Os conceitos de «*infidelidade normativa*» e de «*participação praticada*» obtivemo-los também em Lima (1992). O primeiro, como significando «*contraponto ao normativismo burocrático*» (p. 171), que pode chegar à «*fuga deliberada ao normativismo*» (*Idem*). O segundo como significando atenção ao «*plano da acção organizacional*», com «*estruturas e regras (...) tradicionalmente designadas por informais*» (pp.160-161) e «*atribuidoras de significados sociais e simbólicos emergentes das interacções dos indivíduos, grupos e subgrupos*» (pp. 161-162). Considerando a «*participação praticada*», «*a análise organizacional da escola completa-se pela consideração do plano da acção organizacional efectiva; pelo estudo das suas estruturas manifestas, das **regras actualizadas** e dos desempenhos dos actores. Transita-se das orientações, do domínio do que deve ser, qualquer que seja a sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio daquilo que é, ou seja, para o domínio das **regras efectivamente actualizadas***» (p. 163). E o autor explicita ainda a ideia: «*Trata-se de uma participação que, pelo menos, acrescenta sempre algo à participação formal e à participação não formal, podendo ser orientada em sentidos diversos aos apontados por aquelas. Ao actualizarem uma participação informal pode-se afirmar que os actores **participam de uma outra forma**, elegem objectivos ou interesses específicos, não definidos formalmente, orientam-se, em certos casos, por oposição a certas regras estabelecidas (...)*», (cf. p. 181)

As expressões a negrito são-no por nossa opção para transmitir a ideia do autor que, no texto original, as escreveu a itálico para as distinguir do resto do texto.

designadamente da centralização e do funcionário apóstolo e missionário e o modo como foi organizada a administração da educação e da escola primária. A escola foi estruturada como serviço de uma missão nacional, para a qual os professores eram chamados a dar um contributo controlado por alguns procedimentos, pelos resultados e pelos meios a usar. Não chegou a haver standardização de procedimentos, própria de uma burocracia mecânica mas houve controlo do ambiente social e dos meios de trabalho dos professores. Não dos métodos de ensino, propriamente. Mas, ao controlar o meio social, ao condicionar o «ethos» e a cultura organizacional, o Estado estava, de facto, a limitar fortemente a participação e a remetê-la para limites invisíveis no pleno social, de quase clandestinidade.

Os princípios político-educacionais também foram congruentes ao pôr-se a ênfase na memória, nos valores tradicionais e rurais e, em geral, no imobilismo social. Isto não quer dizer, porém, que os resultados tivessem sido esses e que a escola não tivesse sido também agente de criatividade e de inovação. Isso dependeu do «engenho e da arte» dos professores.

Neste contexto, os professores aproveitaram bem as margens de liberdade que o seu poderoso saber profissional lhes oferecia. Sendo donos e senhores das estratégias de ensino da sala de aula onde estavam isolados, os professores aproveitaram esse poder para marcar diferenças em relação às Regentes Escolares, para se realizarem profissionalmente, se distinguirem enquanto corpo profissional e para classificar como não adequados à profissão os processos de escrituração escolar a que eram obrigados. E, além disso, ainda foram usando esses poderes para terem influência sobre os pais e sobre outros agentes da comunidade.

Relativamente ao Estado Novo, concluímos então que a participação praticada foi uma participação estratégica na execução, pautada por uma execução flexível na sala de aula, nas provas de avaliação dos alunos das Regentes e nos exames e, por isso, não necessariamente conforme com as instruções oficiais. Tanto mais que estas, passado o período da mobilização (1936-1945), terão deixado de se sobrepor à profissionalidade docente, nunca inteiramente posta em causa. Com efeito, nenhum dos professores entrevistados evidenciou controlo externo dos métodos e estratégias de ensino, a não ser pelo facto de só terem o manual escolar e muito pouco material auxiliar.

Podemos portanto falar de uma participação estratégica, com execução flexível e, por vezes, divergente, essencialmente individual e marcadamente auto-instituente, a este nível individual. Porque o contexto institucional não permitiu uma participação grupal, a não ser clandestinamente.

Já no que respeita à República Democrática e Pluralista, assinalamos também coerência entre os princípios políticos, a organização político-administrativa e as políticas educativas.

O esforço que foi sendo feito na prossecução da descentralização, tanto da Administração Pública como do Poder Político consubstanciou-se na criação de institutos públicos e na organização político-territorial autonómica, concretizada nas Regiões Autónomas, Municípios e Freguesias.

No plano educacional, a educação foi perspectivada numa linha democratizadora, reconstrucionista e de desenvolvimento pessoal e social. A mobilização social em torno da educação, que já vinha do período «marcelista», incrementou-se e a escola transformou-se numa agência de preparação para a mudança e mobilidade sociais.

A escola primária foi transformada num serviço local do Estado (também da autarquia local, a partir de 1985) desconcentrado em termos de gestão curricular e pedagógica mas não em termos administrativo-burocráticos. Em consequência, o Conselho Escolar foi constituído em órgão de decisão organizacional, através de participação democrática directa e deliberativa.

Os professores puderam realizar, pelo menos até à constituição dos agrupamentos, o conceito de participação na gestão, na execução e no controlo.

No entanto não usaram tal poder porque a execução continuou individual, podendo decorrer em desconformidade com as orientações do Conselho Escolar. Neste sentido, houve participação divergente e convergente, tanto face às orientações superiores como face às orientações do Conselho Escolar.

A escola primária, no pós -«25 de Abril», chegou mesmo a ter alguma autonomia política, no que respeita à área escola. No entanto, devemos ver esta autonomia com reservas dadas as limitações financeiras e em meios.

Os professores disseram que, sempre que lhes foi possível, usaram esta autonomia política mas que o seu âmbito era muito restrito.

Na perspectiva dos professores entrevistados, esta escola, como ficou expresso no capítulo anterior, realiza, no plano curricular e pedagógico, o modelo de burocracia profissional. Alicerça-se em competências profissionais específicas e cada vez mais exigentes e o seu saber-fazer não pode ser nem regulamentado nem estandardizado.

Como tal, os professores viram a escola como um sistema anárquico de projectos e como um sistema pouco articulado, em termos das execuções do Conselho Escolar, tanto no interior da mesma escola como, sobretudo, entre escolas.

Além disso, conquanto se considerem as limitações impostas pela escassez de recursos, o Conselho Escolar prestava-se, na perspectiva dos professores, ao confronto político e ao confronto de interesses, emergindo, por isso, como órgão da participação política e micro-política.

Em conclusão, no «pós-25 de Abril», e considerando o conteúdo das entrevistas destes professores, eles participaram essencialmente na gestão, tomaram decisões quase sempre por via informal, praticaram regularmente infidelidades normativas, não tendo os livros da escrituração em dia, atrasando as actas do Conselho Escolar, infringindo as orientações do despacho sobre a escolha dos horários, desrespeitando as regras de inscrição e matrícula, infringindo individualmente as decisões do Conselho Escolar.

Realizaram ainda uma participação autónoma, directa, activa uns, passiva outros, preferentemente informal, grupal e individual, simultaneamente.

Nestes termos, deveremos falar também tanto de uma participação auto-instituente como inter-instituente, na medida em que a escola se transformou num local de produção de regras e de orientações para uma acção marcada pela informalidade.

## REFERÊNCIAS

### **Bibliografia geral: Sociologia e Teoria política, Sociologia Organizacional e Organização Educacional**

- ABBAGNANO, Nicola (1970). *História da Filosofia* – Volume VI e XI, Lisboa: Editorial Presença. Original, sd., *Storia della Filosofia*. Tradução de António Ramos Rosa
- ABBAGNANO, Nicola (1970). *História da Filosofia* – Volume VII e VIII, Lisboa: Editorial Presença. Original, sd., *Storia della Filosofia*. Tradução de António Ramos Rosa e António Borges Coelho
- ABBAGNANO, Nicola (1970). *História da Filosofia* – Volume X, Lisboa: Editorial Presença. Original, sd., *Storia della Filosofia*. Tradução de Amândio da Silva Carvalho e António Ramos Rosa.
- ABBAGNANO, Nicola (1970). *História da Filosofia* – Volumes IX. Lisboa: Editorial Presença. Original, sd., *Storia della Filosofia*. Tradução de Amândio da Silva Carvalho
- AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Edições CEEP. Tese de Doutoramento
- AFONSO, Almerindo Janela. *O Neoliberalismo Educacional Mitigado Numa Década de Governação Social-Democrata*, in Revista Portuguesa de Educação, Vol 10, nº 2 (1997), pp. 103-138, Braga, Instituto de Educação da Universidade do Minho;
- AFONSO, Almerindo Janela. *O Novo Modelo de Gestão das Escolas e a Conexão Tardia à Ideologia NeoLiberal*, Revista Portuguesa de Educação, Vol 8, nº 1, 1995, pp.73-86,
- AFONSO, Almerindo. *A Redefinição do Papel do Estado e as Políticas Educativas – Elementos Para Pensar a Transição*. In Sociologia, Problemas e Práticas, nº 37, 2001, pp. 33-48
- AFONSO, Natércio G.(1994). *A Reforma da Administração Escolar - A Abordagem Política em Análise Organizacional*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional
- AFONSO, Natércio G.(1995). *A Reforma da Administração Escolar e a Participação dos Encarregados de Educação. Contributo Para Uma Análise Política*, in VÁRIOS (1995). *Ciências da Educação. Investigação e Acção*. Porto. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Vol I, pp. 93-107
- AGNEW, John (1987). *Place and Politics, The Geographical Mediation of State and Society*. Boston. Allen and Unwin
- AKTOUF, Omar (1989). *Le Management Entre Tradition et Renouvellement*, Boucherville – Québec : Gaetan Morin Éditeur



- ALTHUSSER, Louis (1994). *Sur la Philosophie*. Paris: Gallimard
- ALVES, José Matias (1999). *A Escola e as Lógicas de Acção – As Dinâmicas Políticas de uma Inovação Instituinte*. Porto: Edições ASA
- AMARAL, Carlos E. Pacheco(1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e Autonomia - Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento
- ANSART, Pierre. *Sociologie des Totalitarismes*. In GRAWITZ, Madeleine e Jean LECA (1985). *Traité de Science Politique*, Vol. II – *Les Régimes Politiques Contemporains*, pp. 160- 197.Paris: PUF
- ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América. Original Inglês, 2002, Buckingham, Open University Press. Tradução de José Espadeiro Martins. Segunda Edição, revista. Primeira Edição Portuguesa: Editorial Estampa, 1988. Original da 1ª Ed., 1987, Buckingham, Open University Press.
- ARDOINO, Jacques. *Avant-Propos: Du Changement Social*. In LICKERT, Rensis (1974). *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*. Paris: Bordas e Gauthier Villars Éditeur. Tradução de *The Human Organization*. Pp. V-XXI
- ARES, José Manuel de Bernardo (1985). «*Les Corps Politiques dans la République de Jean Bodin*, in Aa Vv. *Jean Bodin, Actes du Colloque Interdisciplinaire d'Angers*, 24 au 27 Mai 1984. Angers. Presses Universitaires d'Angers
- ARTETA, Aurelio; Elena García GUTIÁN; Ramón MÁIZ (Eds., 2003). *Teoría Política: Poder, Moral, Democracia*. Madrid: Alianza Editorial. (11/02/04, Cervantes)
- AUDARD, Catherine (1999). *Anthologie Historique et Critique de l'Utilitarisme*. Paris: PUF. Três Volumes
- AUDARD, Catherine. *A Tradição Utilitarista: Bentham, Mill e Sidgwick*. In RENAUT, Alain (Dir., 2002). *História da Filosofia Política; IV- As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. PP. 43-81. Original francês: Paris, Calman-Lévy, 2000. Tradução de Filipe Duarte
- AUDARD, Catherine. *Présentation*. In John Stuart MILL (1998). *L'Utilitarisme. Essai sur Bentham*. Paris: Quadrige / PUF
- AYÇOBERRY, Pierre (1979). *La Question Nazi: les Interprétations du National-Socialisme*. Paris: Seuil
- BACHARACH, S. B. e LAWLER, E.J. (1980): *Power and Politics in Organizations*. San Francisco: Jossey Bass
- BACHARACH, Samuel B. . *Notes on a Political Theory of Educational Organizations*. In Adam WESTOBY (Edt., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 277-288
- BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (1993). *Organizational Politics in Schools. Micro, Macro, and Logics of Action*, Educational Administration Quarterly, Vol 29, nº 2 (November 93, 423-452)
- BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (1995b). *Images of Structure*. In BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (Editores, 1995). *Images of School – Structures and Roles in Organizational Behavior*. Thousand Oaks, California. Corwin Press, Inc. . Pp. 1-10
- BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (1995c) . *Images of Roles*. In BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (Editores, 1995). *Images of School – Structures and Roles in Organizational Behavior*. Thousand Oaks, California. Corwin Press, Inc. . Pp. 137-154

- BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (Editores, 1995a). *Images of School – Structures and Roles in Organizational Behavior*. Thousand Oaks, California. Corwin Press, Inc.
- BACHARACH, Samuel B. *Notes on a Political Theory of Educational Organizations*. In WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 277-288. Original, 1983
- BALÃO, Sandra Rodrigues (2001). *A Fórmula do Poder – Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no Pensamento de Mosei Ostrogorski*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa . Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- BALDRIDGE, Victor. *Building a Political Model*. In Tony BUSH (ed. 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 57-65. Original, 1971: *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley
- BALL, Stephen (1989). *La MicroPolítica de la Escuela. Hacia una Teoría de la Organización Escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós e MEC ( Ministerio de Educación y Ciencia
- BALL, Stephen. *La Perspectiva Micropolítica en el análisis de las organizaciones Educativas*. In GAIÍN SALLÁN, Joaquín e Serafín ANTÚNEZ MARCOS (Coords., 1993). *Organización Escolar - Nuevas Aportaciones*, Barcelona, PPU. PP. 195 226
- BAPTISTA, José; Ilona KOVACS; Conceição Lobo ANTUNES (1985). *Uma Gestão Alternativa: para uma Sociologia das Organizações a partir de uma Experiência Portuguesa*. Lisboa: Relógio d'Água.
- BAPTISTA, Maria Isabel (2004). *O Ensino Normal Primário – Currículo, Práticas e Políticas de Formação*. Lisboa: Educa
- BARBER, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: niversity of California Press
- BARNARD, Chester (1971). *As Funções do Executivo*. S. Paulo: Atlas S.A.
- BARONI, Crhistophe (1977). *Conhecer Nietzsche e o que ele realmente disse*. Mem Martins: Edições Ática, p. 63. Original, 1975, *CE que Nietzsche a vraiment dit*, Verviers (Bélgica), Marabout S.A.. Tradução de Bertha Mendes.
- BARROSO, João (1989): *Linhas de Orientação para uma Reforma da Administração das Escolas*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
- BARROSO, João (1992). *Gerar e Gerir Recursos na Escola*. Porto: GETAP
- BARROSO, João (1995a). *Para o Desenvolvimento de uma Cultura de Participação na Escola*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta
- BARROSO, João. *Para uma Abordagem Teórica da Reforma da Administração Escolar. a Distinção entre «Direcção» e «Gestão»*. In Revista Portuguesa de Educação, Vol. 8, nº 1 (1995b), pp. 33-56. Braga. Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia
- BARROSO, José João Ramos Paz (Organ., 2003). *A Escola Pública – Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA (5)
- BAUDOUIN, Jean (1989). *Karl Popper*, Paris, PUF
- BAUDOUIN, Jean (1994). *La Philosophie Politique de Karl Popper*. Paris: PUF.242 pgs.. (8/8/03)

- BAUDOUIN, Jean (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa. Editorial Estampa. Original, *Introduction à la Sociologie Politique*, Éditions du Seuil, 1998. Tradução de Ana Moura
- BAYCROFT, Timothy (2000). *O Nacionalismo na Europa (1789- 1945)*. Lisboa: Temas e Debates. Original inglês, 1998, Cambridge, University Press
- BEECHER; Jonathan (1994). *Fourier*. Paris: Fayard. Trad. Do Inglês or HÉlène Perrin e Pierre-Yves Pétillon
- BEETHAM, David (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Estampa
- BELL, Les. *Ambiguity Models and Secondary Schools*. A case Study. In BUSH, Tony (Editor, 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press. Pp. 131-146
- BELL, Les. The School as an Organization: a reappraisal. In WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 3-14
- BELLAMY, Richard (Editor, 1996). *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty - American and European Perspectives*, Aldershot - Gants GU11 3HR, England, Ed. Avebury - Ashgate Publishing Limited
- BELLON, André e Anne-Cécile ROBERT, 2001, *Un Totalitarisme Tranquille – la Démocratie Confisquée*, Paris, Sillepse
- BENTO, Paulo; Adelaide QUEIRÓS e Isabel VALENTE (1993). *Desenvolvimento Pessoal e Social e Democracia na Escola – Propostas de Actividades*. Porto: Porto Editora
- BERGER, Peter L e Thomas LUCKMANN (1999). *A Construção Social da Realidade – Um Livro sobre a Sociologia do Conhecimento*. Lisboa: Dinalivro. Original, 1966, Doubleday, Random House
- BERGER, S. (1988). *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- BERGERON, Pierre-G.(1989). *La Gestion Moderne - Théorie et Cas*. Boucherville-Québec-Canada : Gaetan Morin Éditeur, 2ª Ed.
- BERNARDI, Bruno (1999): *La Démocratie*, Paris: Flammarion
- BERNSTEIN, Serge (1999). *Démocraties, Régimes Autoritaires et Totalitarismes au XXème Siècle*. Paris: Hachette Supérieur. Segunda Edição, revista e aumentada. Primeira Edição, 1992.
- BERTRAND, Yves (1991). *Teorias Contemporâneas da Educação*. Lisboa: Edição do Instituto Piaget
- BERTRAND, Yves e GUILLEMET, Patrick (1994). *Organizações. Uma Abordagem Sistémica*, Edição do Instituto Piaget, Lisboa. Original, 1988. *Les Organisations. Una Approche Systémique*, Télé-Université
- BERTRAND, Yves e VALOIS, Paul (1994). *Paradigmas Educacionais - Escola e Sociedades*, Edição do Instituto Piaget, Lisboa. Original, 1988. *École et Sociétés*, Paris, Agence d'Arc
- BESANÇON, Alain (1980). *Présent Soviétique et Passé Ruse*. Paris: LGF
- BESNIER, Jean-Michel. *Tocqueville e a Discussão Liberal da Democracia*. In Alain RENAUT (2002). *História da Filosofia Política – As Críticas da Modernidade Política*, pp. 107 – 129. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000. Tradução de Maria Carvalho
- BILHIM, João Abreu de Faria (1996). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- BLANCO, Rogelio (1992). *La Pedagogia de Paulo Freire*. Madrid: Ediciones Endimión

- BLASE, Joseph (1991a). *The Micropolitical Perspective*. In BLASE, Joseph (Coord., 1991). *The Politics of Life in Schools*. Londres: Sage Publications. Pp. 1-19
- BLASE, Joseph (1991b). *Every Day Political Perspectives of Teachers Toward Students: The Dynamics of Diplomacy*. In BLASE, Joseph (Coord., 1991). *The Politics of Life in Schools*. Londres: Sage Publications. Pp. 185-206
- BLASE, Joseph (1993). *The Micropolitics of Effective School-Based Leadership. Teachers' Perspectives*, Educational Administration Quarterly, Vol 29, nº 2 (May 93, 142-163)
- BLASE, Joseph (Coord., 1991). *The Politics of Life in Schools*. Londres: Sage Publications.
- BLONDEL, J. (1982). *The Organization of Governments*. Londres: Sage Publications
- BOBBIO, Norberto (1982). *El Tiempo de los Derechos*. Madrid. Editorial Sistema.
- BOBBIO, Norberto (1982). *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro. Edições Graal. Tradução do original italiano *Gramsci e la concezione della Società Civile*. 1985, Giulio Einaudi Editore, Turín
- BOBBIO, Norberto (1988). *O Futuro da Democracia*. Lisboa. Publicações D. Quixote. Tradução Portuguesa do original Italiano *Il Futuro della Democrazia*. 1984, Giulio Einaudi Editore, Turín
- BOBBIO, Norberto (1988). *Las Ideologías y el Poder en Crisis*. Barcelona. Editorial Ariel. Tradução Castellana do original Italiano, *Le Ideologie e il Potere in Crisi*, 1987, Casa Editrice le Monnier, Firenze
- BOBBIO, Norberto (1989). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. Tradução de José F. Fernandez Santillán a partir das 1ª e 2ª edições em Italiano, 1985 e 1986, Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Ángeli Libri, s,r,l.
- BOBBIO, Norberto (1992). *Estado, Gobierno y Sociedad - Por Una Teoria General de la Política*. México. Fondo de Cultura Económica, 2ª Edição. Primeira edição, 1989. Tradução do original italiano *Stato, Governo, Società - Per Una Teoria Generale della Política*. 1985, Giulio Einaudi Editore, Turín
- BOBBIO, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona, Ediciones Paidós. Tradução do Original Italiano, 1977 e 1979. *Equaglianza y Libertá*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma
- BOBBIO, Norberto (1994). *Direita e Esquerda*. Lisboa. Editorial Presença. Tradução do original italiano *Destra e Sinistra - Ragioni e Significati di una Distinzione Política*. 1994, Donzello Editore, Turín
- BOBBIO, Norberto (1995). *O Positivismo Jurídico - Lições de Filosofia do Direito*. S. Paulo. Ícone Editora.
- BOBBIO, Norberto e Maurizio Viroli (2002). *Diálogo em Torno da República – os Grandes Temas da Política e da Cidadania*. Rio de Janeiro. Editora Campus. Original, 2001, *Dialogo intorno alla Repubblica*. Gius. Laterza e Figli. (5/11/02)
- BOIA, Lucian (2002). *Le Mythe de la Démocratie*. Paris. Les Belles Lettres
- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL (1992). *Introduction*. In BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Les Presses de L'Université de Montréal.

- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris, L'Harmattan e Presses Universitaires de Montréal
- BOLMAN, L.G. e T. E. DEAL (1996). *Repenser Les Organisations – Pour que diriger soit un art*. Paris, MAXIMA. Tradução e revisão actualizada de *Reframing Organizations. Artistry, choice and Leadership*, por Jossey-Bass Inc., Publishers, 1991. Tradução para o Francês por Marie Agnès Schmidt
- BOLMAN, Lee G. e DEAL, Terrence E. (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. S. Francisco: Jossey Bass
- BOLMAN, Lee G. e DEAL, Terrence E. (1994). *Looking For Leadership. Another Search Party's Report*, Educational Administration Quarterly, Vol 30, nº 1 (Feb 94, 77-96)
- BOURRETZ, Pierre (1990). *Préface*. In John Stuart MILL (1859-1990). *De la Liberté*. Paris : Gallimard. Pp. 13-60
- BOURRICAUD, François (1961). *Esquisse d'une Théorie de l'Autorité*. Paris: Plon
- BRITO, Miguel Nogueira de (2000): *A Constituição Constituinte – Ensaio Sobre o Poder da Revisão*. Coimbra, Coimbra Editora
- BRONFEMBRENNER, Urie (1987). *Ecologia del Desarrollo Humano*. Barcelona, Paidós, p. 40. Tradução espanhola de *Ecology of Human Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1979
- BUDGE, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: University Press
- BURDEAU, Georges (1984). *Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 20ª Edição, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
- BURDEAU, Georges (s.d.). *O Liberalismo*. Lisboa: Publicações Europa-América. Original: Paris, Editions du Seuil, 1979
- BURKE, Mike (1998). *Valeurs Féminines, le Pouvoir Demain*. Paris: Éditions Village Mondial
- BURNS, Tom R. e Helena FLAM (1990). *The Shaping of Social Organization . Social Rule System Theory with Applications*. Londres: Sage Publications
- BUSH, Tony (1995): *Theories of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing. Segunda Edição, revista e aumentada da de 1986, também por Paul Chapman Publishing
- BUSH, Tony (Editor, 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press
- BUSH, Tony e John West-BURNHAM (Edits., 1994): *The Principles of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing.
- CABIN, Philippe, coord. (1999). *Les organisations. État des savoirs*. Auxerre: Sciences Humaines Éditions.
- CAETANO, Marcelo (1966): *Ensaio Pouco Políticos*. Lisboa: Editorial Verbo
- CAETANO, Marcelo (s.d.). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª Edição
- CAMILLERI, Joseph e Jim FALK (1992). *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot: Edward Elgar Publishing Com., Limited
- CAMPAGNA, Norbert (2000). *Thomas Hobbes – L'Ordre et la Liberté*. Paris : Éditions Michalon.
- CAMPENHOUDT, Luc Van (2003): *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*. Lisboa: Gradiva. Tradução de Eduardo de Freitas. Original, Dunod, Paris, 2001 (09 - Ciências Sociais)
- CANÁRIO, Rui (1992): *Inovação e Projecto Educativo de escola*. Lisboa: Educa

- CANÁRIO, Rui. *O Estabelecimento de Ensino no Contexto Local*. In CANÁRIO, Rui (1992): *Inovação e Projecto Educativo de escola*. Lisboa: Educa. Pp. 57-85
- CANFORA, Luciano (2003). *Crítica de la Retórica Democrática*. Barcelona: Crítica. Tradução espanhola do Original italiano, de 2002 (6/02/03) (7)
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1993). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina. Sexta Edição, revista e actualizada
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1999). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. Terceira Edição, revista e actualizada
- CANOTILHO, Joaquim Gomes e Vital MOREIRA (1980). *Constituição da República Portuguesa (Anotada)*. Coimbra: Coimbra Editora
- CANTÓN MAYO, Isabel (1996). *Manual de Organización de Centros Educativos*. Barcelona: Oikós-Tau. Pp. 39-80
- CARAÇA, Bento de Jesus (1975). *Conceitos Fundamentais da Matemática*. Lisboa: Seara Nova
- CHARLOT, Bernard (1994). *L'École et le Territoire*, Paris, Armand Collin
- CHARZAT, Michel (1977). *Georges Sorel e a Revolução do Século XX*. Lisboa: Iniciativas Editoriais. Original francês, 1977, Paris, Hachette
- CHATELET, François (1976), *O Pensamento de Hegel*, Lisboa, Editorial Editorial Presença, p. 182, Original, 1968, *Hegel*, Paris: Éditions du Seuil, tradução de Lemos de Azevedo
- CHÂTELET, François e Evelyne PISIER-KOUCHNER (1986). *Las Concepciones Políticas del Siglo XX – História del Pensamiento Político*. Alianza Editorial: Madrid
- CHOMKY, Noam e Ignacio RAMONET (1999). *Como nos Vendem la Moto*. Barcelona: Icaria Editorial. Trad. espanhola do inglês por joán Soler e Maria Méndez
- CHOMSKY, Noam (2000). *A Democracia e os Mercados na Nova Ordem Mundial*. Lisboa. Antígona. Editores Refractários
- CHOMSKY, Noam (2003). *A A Manipulação dos Media. Os Efeitos Extraordinários da Propaganda*. Mem Martins – Editorial Inquérito. Original, 1ª d., 1991, *Media Controle*. New York, Seven Stories Press. Tradução de Francisco L. Castro. 110 pgs. (8/8/03). 7.
- CHOMSKY, Noam (2003). *Poder e Terror*. Lisboa: Editorial Inquérito. (7). Original, 2003, Seven Stories Press, New York
- CHOPIN, Thierry (2002): *Benjamin Constant – Le Libéralisme Inquiet*, Paris, Éditions Michalon
- CLEGG, H. (1985). *El Sindicalismo en un Sistema de Negociación Colectiva*. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social
- COHEN, Michael. e James MARCH (1986). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Boston: The Harvard University Press. Original de 1974, por McGraw-Hill, New York. Este artigo pode ainda ser obtido em Tony BUSH, 1989, *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press. Pp. 109-117
- COHEN, Michael. e James MARCH. *Leadership and Ambiguity*. In Tony BUSH, 1989, *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press. Pp. 109-117

- COHEN, Michael; James MARCH e P. Olsen (1972). «*A Garbage Can Model of Organizational Choice*». In *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25
- COLL, Ferran Requejo (1994): *Las Democracias – Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO do Modelo de Administração da Escola Básica e Secundária Instituído pelo Decreto-Lei nº 172/91 (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, Editorial do Ministério da Educação
- CONSTANT, Benjamin (1986). *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Paris: Flammarion. Original, 1814
- CONSTANT, Benjamin (1997). *Principes de Politique*. Paris: Hachette Littératures. Original, 1810.
- CONSTANT, Benjamin (2001): «*A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*». Coimbra: Editora Tenacitas. Traduzido para português por António de Araújo. Original, 1819, «*De la liberté des Anciens Comparée à celle des Modernes*».
- CORDÓN, Juan Manuel N. e Tomas C. MARTINEZ, 1985, *História da Filosofia*, 2º Vol. – *Do Renascimento à Idade Moderna*, Lisboa. Edições 70. Tradução de Armindo Rodrigues. Original, 1983, Madrid: Ediciones Anaya S.A.
- COSTA PINTO, António. *Regimes Fascistas: Elites, Partido Único e Decisão Política nas Ditaduras da Época do Fascismo*. In REIS, António (2002). *As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX*. Lisboa: Edições Colibri. Pp. 11-41
- COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*, Porto: ASA
- COT, Jean-Pierre e Jean-Pierre MOUNIER (1976). *Para Uma Sociologia Política*. Lisboa: Livraria Bertrand
- CROZIER, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris : Éditions du Seuil
- CROZIER, Michel (1994). *La Société Bloquée – 3ª Edição (1ª, 1970)*. Paris : Éditions du Seuil
- CROZIER, Michel (1995). *O Poder e a Regra*, Lisboa, Instituto Piaget
- CROZIER, Michel e FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*, Editions du Seuil, Paris.
- CROZIER, Michel e TILLIETTE (1995). *La Crise de L'Intelligence - Essai sur l'Impuissance des Élités à se Réformer*, Paris, InterÉditions
- CRUZ, Manuel Braga da (2001). *Teorias Sociológicas – Os Fundadores e os Clássicos- (Antologia de Textos)*. Lisboa: F. C. Gulbenkian (3ª edição). (2/12/02)
- DAHL, Robert A. (1985). *A Preface to Economic Theory*. Berkeley: niversity of California Press
- DAHRENDORF, Ralf (1993). *Reflexões sobre a Revolução na Europa*. Lisboa: Gradiva Publicações, Ltdª. Original, 1990, *Reflections on the Revolution in Europe*. Tradução para Zahar Editores, de Ruy Jungman. Adaptação para Português de João Carlos Espada. (04/01/03)
- DAHRENDORF, Ralf (2002). *Después de la Democracia*. Barcelona: Editorial Crítica. Tradução espanhola da versão Italiana, da Entrevista a Antonio Polito (2001). 149 pgs. (8/08/03). 7.
- DAVID, Gérard (1998). *La Démocratie: Mémoire et Perspectives d'un Project Politique*. Paris: Éditions du Temps
- DAVIES, Brent. *Models of Decision-Making in Ressource Allocation*. In BUSH, Tony e John West-BURNHAM (Edits., 1994): *The Principles of Educational Management*. Londres: Paul Chapman Publishing. Pp. 345- 360

- DE LATOUR, Sophie Guérard (2003). *A Sociedade Justa: Igualdade e Diferença*. Porto. Porto Editora. Tradução do original francês editado por Armand Collin, Paris, 2001, por Maria de Fátima de Sá correia
- DEAL, Terence. *Schools as Cultural Arenas*. In BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Bryan L. (Editores, 1995). *Images of School – Structures and Roles in Organizational Behavior*. Thousand Oaks, California. Corwin Press, Inc.. Pp. 108-136
- DEAL, Terrence. *The Symbolism of Effective Schools*. In WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 198-222
- DEAN, Hartley (1996). *Welfare, Law and Citizenship*, London, Prentice Hall - Harvester Wheatsheaf
- DELAS, Jean-Pierre e MILLY, Bruno (1997). *Histoire des Pensées Sociologiques*, Dalloz, Paris
- DELGADO, Manuel Lorenzo (1994). *Organización Escolar - La Construcción de la Escuela Como Ecosistema*, Algete-Madrid, Ediciones Pedagógicas
- DELLA PORTA, Donatella (2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa. Tradução Portuguesa do Original Italiano, 2001, por Il Mulino, em Bologna. 294 pgs. (8/08/2003). 7.
- DELWIT, Pascal (Ed., 2003). *Démocraties Chrétiennes et Conservatismes en Europe – Une Nouvelle Convergence*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles
- DENNI, Bernard e Patrick LECOMTE (1999). *Sociologie du Politique*. Grenoble. Presses Universitaires. 3ª Edição revista e aumentada
- DEVINEAU, Sophie (1998). *Les Projets d'Établissent*, Paris . Puf
- DEWEY, John (1959). *Democracia e Educação*. S. Paulo: Companhia Editora Nacional
- DIAS, José Ribeiro. *A educação de Adultos em Portugal no Contexto da Educação ao Longo da Vida*, Parecer do Conselho Nacional de Educação, Lisboa. Imprensa Nacional, Diário da República, II Série, nº 208, de 7/9/96, pp. 12 653-12673
- DINIS, Luís Leandro (1989). *Imagem do Professor*. in Rev. "O Professor", nºs 125 e 126
- DOMÍNGUEZ FERNÁNDEZ, Guillermo e Jesús Mesanza LÓPEZ (Coorden., 1996). *Manual de Organización de Instituciones Educativas*. Madrid: Editorial Escuela Española
- DROZ, Jacques (Dir., 1990). *Histoire Générale du Socialisme – de 1875 a 1985*. Paris: Puf/Quadrige
- DRUCKER, Peter (1993). *As Fronteiras da Gestão*. Lisboa: Editorial Presença, 2ª Edição (1ª 1988). Original Inglês de 1986
- DRUCKER, Peter (2000). *Desafios da Gestão para o Século XXI*. Lisboa: Livraria Civilização Editora
- DRUCKER, Peter F. (2003). *Sociedade Pós-Capitalista*. Lisboa: Actual Editora (3)
- DUHAMEL, Olivier (1993): *Les Démocraties*, Paris, Éditions du Seuil
- DUMONT, Louis (1983). *Essais sur l'Individualisme: une perspective anthropologique sur l'Idéologie Moderne*. Paris, Éditions du Seuil
- DUMONT, Louis (1987). *Ensayos Sobre el Individualismo*. Madrid: Alianza Editorial
- DUNLEAVY, Patrick e Brendan O'LEARY (1987). *Theories of the State – the Politics of Liberal Democracy*. Londres: MacMillan Press, ltd.
- EASTHOPE, Gary (1975). *Community, Hierarchy and Open Education*. Londres: Routledge & Kegan Paul



- EISENSTADT, S. N. (2000). *Os Regimes Democráticos - Fragilidade, Continuidade e Transformabilidade*. Oeiras. Celta Editora. 1.da.
- EISENSTADT, S. N. . *Burocracia, Burocratização e Desburocratização*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 81-92
- EISENSTADT, Samuel (1973). *Traditional Patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Beverly Hills: Sage Publications
- ELLEINSTEIN, Jean (1984). *Histoire Mondiale du Socialisme – des Origines à nos Jours*. Paris: Armand-Collin Éditeur. Seis Volumes
- ELLSTROM, Per-Erick (1983). *Four Faces of Educational Organizations*. In Higher Education, nº 12 (1983), pp. 231-241
- ELLSTROM, Per-Erick (1984). *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*. Dissertação de Doutoramento. Linkoping: Universidade de Linkoping
- ELLSTROM, Per-Erick (1984). *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*. Dissertação de Doutoramento. Linkoping: Universidade de Linkoping
- ELLSTROM, Per-Erik. *Understanding Educational Organizations: an Institutional Perspective*. Revista Portuguesa de Educação, Vol 5, nº 3(1992) : 9-22
- ENGELS, Friederich (s.d.). *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*. Lisboa: Editorial Presença. Original, 1884.
- ENRIQUEZ, Eugène (1992). *L'Organisation en Analyse*, Paris, PUF
- ENRIQUEZ, Eugène (1997). *Les Jeux du Pouvoir et du Désir dans l'Entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer
- ESTÊVÃO, Carlos A. *Políticas de Privatização e Educação*. In Educação, Sociedade e Culturas, nº 9 (1998): 69-94
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa Como Organização*, Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação. Tese de Doutoramento, 1997.
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa Como Organização*, Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação. Tese de Doutoramento, 1997.
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2002). *Globalização, Metáforas Organizacionais e Mudança Educacional*. Porto: Editora ASA II, S. A.
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar (2002). *Globalização, Metáforas Organizacionais e Mudança Educacional*. Porto: Editora ASA II, S. A.
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. (2001). *Justiça e Educação*. S. Paulo: Cortez Editora
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. *A Privatização da Qualidade na Educação e as Suas Privações*, in Sociologia - Problemas e Práticas, nº 27, 1998, 117-127
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. *Práticas de Interação Institucional das Organizações Educativas com os seus Meios*, in Revista de Educação, Vol VII, nº 1, 1998, pp. 65-73, Lisboa, Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
- ESTÊVÃO, Carlos Alberto Vilar. *Uma Abordagem Neo-Institucional da escola como Organização. A Propósito do Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas Portuguesas*. Actas do V Colóquio Internacional de l'AIPELF/AFIRSE, pp.435-445. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

- ESTÊVÃO, Carlos V.. *O Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas Portuguesas – A Mitologia Racionalizadora de uma Forma Organizacional Alternativa*. In VER.PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO, 1995,8 (1), 87-88. Braga, Universidade do Minho, IEP.
- FALCÃO, Maria Norberta (2000). *Parcerias e Poderes na Organização Escolar – Dinâmicas e Lógicas do Conselho de Escola*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional
- FAYE, Jean-Pierre (2003). *Langages totalitaires – Théorie et Transformation du Récit*. Paris: Hermann
- FENPROF (2003). *Os Salários dos Professores*. In Jornal da FENPROF, nº 184 (Março de 2003, pp. 6-7.
- FERNANDES, António Manuel Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário – Evolução do Sistema Educativo Português Durante o Período Liberal*. Braga: Universidade do Minho
- FERREIRA, Henrique C. (2002), *Demografia, Educação e Desenvolvimento nas NUT's III Alto Trás-Os-Montes e Douro*, Comunicação ao Congresso de Trás-os-Montes e Alto Douro, Bragança
- FERREIRA, Henrique C. (2002). *A Escola Preparatória Portuguesa – Uma Abordagem Organizacional*. Bragança: Instituto Politécnico, Série «Estudos»
- FERREIRA, Henrique C. (2003a). *A Administração-Partido*. In Mensageiro de Bragança, 14/02/2003). Bragança: Mensageiro de Bragança
- FERREIRA, Henrique C. (2003b). *Tempos de Deriva*. In Mensageiro de Bragança, 01/08/2003. p. 24. Bragança: Mensageiro de Bragança
- FERREIRA, Henrique C.. *A Escola - De Organização Participada a Organização Participativa - será um Projecto Possível?* – in ESTRELA, Albano; João Barroso e Júlia FERREIRA (1995): *A Escola, Um Objecto de Estudo, L'École un Object d'Étude*. Actas do V Colóquio Nacional «A Escola: um Objecto de Estudo», «L'École: un Object d'Étude», promovido pela AIPELF/AFIRSE, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, em 17, 18 e 19 de Novembro de 1994, pp. 275 - 300
- FERREIRA, J. M. Carvalho; NEVES, José; ABREU, Paulo Nunes e CAETANO, António (1998). *Psicossociologia das Organizações*, Lisboa, McGraw-Hill;
- FERRY, Luc e Evelyne PISIER- KOUCHNER. *Théorie du Totalitarisme*. In GRAWITZ, Madeleine e Jean LECA (1985). *Traité de Science Politique*, Vol. II – *Les Régimes Politiques Contemporains*, pp. 115 – 159. Paris: PUF
- FERRY, Luc. *A Crítica Nietzscheana da Democracia*. In RENAUT, Alain (2002b). *As Críticas da Modernidade Política – Vol 4*. Lisboa: Instituto Piaget. Pp. 301- 323
- FERRY, Luc. *A Desconstrução Heideggereana da Modernidade Política*. In RENAUT, Alain (2002c). *As Críticas da Modernidade Política – Vol 4*. Lisboa: Instituto Piaget. Pp. 325- 357
- FERRY, Luc. *A Emergência do Par Estado / Sociedade*. In Alain RENAUT, (Director, 2002a). *História da Filosofia Política – 4. As Críticas da Modernidade Política*, pp. 31- 41. Lisboa: Instituto Piaget. Tradução de Maria Carvalho a partir do original francês, 2000, Paris, Calman-Lévy
- FISHKIN, J. S. (1995). *The Voice of The People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press

- FLOHIC, Jean-Luc (Director, 1999). *Le Patrimoine de l'Éducation Nationale* (França). Charenton-le-Pont : Éditions FLOHIC
- FONSECA, António José Duarte (1998). *A Tomada de Decisões na Escola - A Área Escola em Acção*. Lisboa: Texto Editora
- FORMOSINHO, João (1980). *As Bases do Poder do Professor*, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328
- FORMOSINHO, João (1980). *As Bases do Poder do Professor*, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328
- FORMOSINHO, João (1984). *A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada*, Comunicação ao I Congresso de Movimentos de Renovação Pedagógica - Ponencias e Comunicaciones, in Revista O Ensino, nºs 7, 8, 9 e 10
- FORMOSINHO, João (1984). *A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada*, Comunicação ao I Congresso de Movimentos de Renovação Pedagógica - Ponencias e Comunicaciones, in Revista O Ensino, nºs 7, 8, 9 e 10
- FORMOSINHO, João (1987). *Educating for Passivity - A Study of Portuguese Education* (1926-1968), Ph. Thesis, University of London, Institute of Education
- FORMOSINHO, João (1987). *Educating for Passivity - A Study of Portuguese Education* (1926-1968), Ph. Thesis, University of London, Institute of Education
- FORMOSINHO, João (1989a). *De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Conceção para A Escola Portuguesa*, in Revista Portuguesa de Educação, nº 1 (1989), pp.53-86, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João (1989a). *De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Conceção para A Escola Portuguesa*, in Revista Portuguesa de Educação, nº 1 (1989), pp.53-86, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João (1989b): *A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, Comunicação apresentada ao Congresso "A Educação, o Socialismo Democrático e a Europa", Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989
- FORMOSINHO, João (1992). *O Dilema Organizacional da Escola de Massas*, in Revista Portuguesa de Educação, Vol 5, nº 3, 1992, pp. 23-48, Braga, Instituto de Educação
- FORMOSINHO, João (1999). *O Ensino Primário - De Ciclo Único do Ensino Básico a Ciclo Intermédio da Educação Básica*, Cadernos PEPT nº 21. Lisboa, Ministério da Educação. Programa Educação Para Todos
- FORMOSINHO, João (Cordenador, 1994). *Modelos de Organização Pedagógica da Escola Básica*. Porto: Instituto Superior de Educação e do Trabalho
- FORMOSINHO, JOÃO 1988. *Princípios Organizativos da Escola à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo*, in CRSE (1988). *A Gestão do Sistema Escolar*, MEC/GEP, Lisboa, pp. 53-104
- FORMOSINHO, João e Ilídio FERREIRA. *A Decisão no Quotidiano: Contributo para o Estudo da Iniciativa Social em Educação*. In ESTRELA, Albano e Júlia FERREIRA (ÉDITEURS, 1997). *L Décision en Éducation*. Actas do VIII Colloque National de l'AIPELF. Lisboa, 20, 21 e 22 de Nov. 1997
- FORMOSINHO, JOÃO, FERNANDES, António e LIMA, Licínio (1988). *Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias e Centros de Educação Pré-Escolar*, in CRSE (1988). *Proposta Global de Reforma*, GEP/MEC, pp. 555-641

- FORMOSINHO, João. *Formação Docente, Acção Organizacional e Mudança Educativa – Do Julgamento da Formação ao Julgamento da Escola*. Comunicação ao Congresso «(Re)pensar a Formação Contínua na Construção da Profissão Docente», realizado no Centro de Formação Francisco de Holanda. In ACTAS do CONGRESSO (2001). Braga: Centro de Formação Francisco de Holanda (Formação de Professores)
- FORMOSINHO, João; António Sousa FERNANDES e Licínio LIMA (1988). *Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias e Centros de Educação Pré-Escolar*, in CRSE (1988). *Proposta Global de Reforma*, GEP/MEC, pp. 555-641
- FORMOSINHO, João; António Sousa FERNANDES; Manuel Jacinto SARMENTO e Fernando Ilídio FERREIRA (1999). *Comunidades Educativas - Novos Desafios à Educação Básica*. Braga. Livraria Minho, Colecção Minho Universitária
- FORMOSINHO, João; Fernando Ilídio FERREIRA e Joaquim MACHADO (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto. ASA (6)
- FORMOSINHO, João; Júlia OLIVEIRA- FORMOSINHO; Helena LUÍS; Jorge PINTO; Celina FERREIRA e Fernando I. FERREIRA (2000). *Estudos Sobre a Mobilidade Docente - Descontinuidade Educativa no Coração da Prática Pedagógica*. Lisboa. Ministério da Educação. Programa PEPT, Caderno nº 23
- FRANCISCO de SOUSA, António (1995): *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo*. Lisboa: Edições i – Editores
- FREAZA, Ida de Salles. *O Adeus do Príncipe*. In Expresso (Revista), nº 1574 (28/12), p. 19
- FREINET, Célestin (1974). *A Educação Pelo Trabalho*. Lisboa: Editorial Presença
- FREINET, Célestin (1975). *As Técnicas Freinet da Escola Moderna*. Lisboa: Editorial Estampa
- FREIRE, Paulo (1975): *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento
- FREITAS do AMARAL (1999). *Curso de Direito Administrativo – Vol I*. Coimbra: Livraria Almedina
- FREITAS, C. Varela; Maria Emília CATELA, e Maria L. FREITAS,. (1984). *As Correntes Actuais da Pedagogia e a sua Inserção Política, Económica e Social*, Fascículo 2. Aveiro: Departamento de Educação da Universidade de Aveiro.
- FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Círculo de Leitores. Original, 1991, *The End of History and the Last Man*. Tradução de Maria Goes.
- FUKUYAMA, Francis (2000). *A Grande Ruptura – a Natureza Humana e a Reconstituição da Ordem Social*. Lisboa: Quetzal Editores. Original Inglês, 1999. Tradução de Mário Dias Correia. 493 pgs.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of History*. In *THE NATIONAL INTEREST*, Vol 16, 1989, pp.3-18.
- FUNDAÇÃO JOSÉ FONTANA (1978). *Introdução ao Sindicalismo*. Lisboa: Fundação José Fontana
- GAIO, Carlos Morais (Coordenador, 1994). *Guia do Eleito Local , I Vol – Assembleia Municipal, e II Volume, Câmara Municipal*. Porto: Edições ASA.
- GAIRÍN SALLÁN, Joaquín e Serafin ANTÚNEZ MARCOS (Coords., 1993). *Organización Escolar - Nuevas Aportaciones*, Barcelona, PPU
- GAIRÍN SALLÁN, Joaquín. *Organizaciones Educativas: Naturaleza y Enfoques*. In DOMÍNGUEZ FERNÁNDEZ, Guillermo e Jesús Mesanza LÓPEZ

- (Coorden., 1996). *Manual de Organización de Instituciones Educativas*. Madrid: Editorial Escuela Española. Pp. 15- 68
- GARCIA PELAYO, M. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial
- GARCIA, Araceli, Estebaranz e GARCIA, Victória Sánchez (1992). *Pensamiento de Profesores y Desarrollo Profesional. I - Conocimiento y Teorías Implícitas*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla
- GARCIA, Carlos Marcelo (1987). *El Pensamiento del Profesor*, Barcelona, CEAC
- GARCIA, Carlos Marcelo (1995a). *Desarrollo Profesional y Iniciación a la Enseñanza*, Barcelona, PPU
- GARCIA, Carlos Marcelo (1995b). *Formação de Professores - Para Uma Mudança Educativa*, Porto. Porto Editora
- GARCIA, Santiago Molina (1995). *Bases Psicopedagógicas de la Educación Especial*, Alcoy, Ediciones Marfil
- GAUCHET, Marcel. *Réflexions sur l'État Totalitaire*. ESPRIT (Julho-Agosto /1976)
- GAUDIN, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par Contract*. Paris. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques
- GIDDENS, Anthony (1993). *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press
- GIDDENS, Anthony (1996). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta
- GIDDENS, Anthony (1997).
- GIDDENS, Anthony (1999). *Para uma Terceira Via*. Lisboa, Editorial Presença. Edição original. *The Third Way*, 1997
- GIDDENS, Anthony (2002). *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença, 4ª edição
- GINER, Salvador (2001). *Teoría Sociológica Clásica*. Barcelona: Editorial Ariel
- GINER, Salvador e M. PEREZ YRUELA (Ed., 1985). *Corporatismo: El Estado de la Cuestión*. In Revista Especial de Investigación Sociológica, nº 31, pp. 9-45. Madrid
- GIRARD, Alain et Claude NEUSCHWANDER (1997). *Le Libéralisme contre la Démocratie - Le temps des Citoyens*. Paris. La Découverte et Syros
- GLATTER, R. (1982): *The Micropolitics of Education: Issues for Training, Educational Management and Administration*, Vol 10, nº 2, pp. 160-5
- GODFRAIN, Jacques (1999). *Politique Sociale et Participation*. Paris. Éditions du Rocher
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa, (coord. 2003). *Organización y Gestión de Centros Escolares. Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson Educación, S.A.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa. *La Perspectiva Interpretativa y la Perspectiva Crítica en la Organización Escolar*. In MARTÍN-MORENO CERRILLO, Quintina (1989). *Organizaciones Educativas*. Madrid: Universidad Nacional de Enseñanza a Distancia (UNED). Pp. 105- 132
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Maria Teresa. *Nuevas Perspectivas en el análisis de las Organizaciones Educativas*. In GAIRÍN SALLÁN, Joaquín e Serafín ANTÚNEZ MARCOS (1993). *Organización Escolar - Nuevas Aportaciones*, Barcelona, PPU. Pp. 159-194
- GOULDNER, Alvin. *Conflitos na Teoria de Weber*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 59-67
- GOURNAY, Bernard (s.d.). *Introdução à Ciência Administrativa*, Publicações Europa-América, s.d., p. 149
- GOYARD-FABRE, Simone (1982). *Prefácio a Thomas HOBBS - Le Citoyen*. Paris. Flammarion, pp. 11-55. Original, Thomas HOBBS, 1642,

- GRANDGUILLAUME, Nicolas (1996). *Théorie Générale de la Bureaucratie*. Paris: Éditions Economica
- GRAWITZ, Madeleine e Jean LECA (Coordenadores, 1985). *Traité de Science Politique. Vols 2 – Les Régimes Politique Contemporains e 4 – Les Politiques Publiques*. Paris: PUF
- GREENFIELD, Thomas Barr (1975). *Theory about Organizations: a new Perspective and its implications for Schools*. In M. Hughes (ed.) *Administering Education: International Challenge*. Londres: Athlone Press
- GREENFIELD, Thomas Barr (1978). *The decline and Fall of Science in Educational Administration*. In *Interchange* (17 (2): 57-80. Artigo inserido também na antologia organizada por Adam WESTOBY (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 115-141
- GREENFIELD, Thomas Barr *Organizations as Social Inventions. Rethinking Assumptions about Change*, in BUSH, Tony (ed., 1989). *Managing Education. Theory and Practice*. Londres: Open University Press. Pp. 81-95. Original, 1973, in *Journal of Applied Behavioural Science*, Vol. 9, nº 5: 551-574
- GREENFIELD, William D.. *Toward a Theory of School Administration. The Centrality of Leadership*, *Educational Administration Quarterly*, Vol 31, nº 1 (Fev. 95), 61-85
- GUERRA, Isabel Carvalho (2000). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção - o Pensamento em Ciências Sociais*. Cascais. Principia
- GUERRA, Miguel Ángel Santos (2002). *Os Desafios da Participação – Desenvolver a Democracia na Escola*. Porto. Porto Editora
- GUERRA, Miguel Ángel Santos (1999). *El Crisol de la Participación – Investigación sobre la Participación en Consejos Escolares de Centros*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe
- GUERY, François (2000). *Marx- Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*. Paris : Ed. Ellipses
- GUILLARME, Bertrand (1999). *Rawls et l'Égalité Démocratique*. Paris : PUF
- GUILLARME, Bertrand (2000). *Justiça e Democracia*. In RENAUT, Alain (2000). *As Filosofias Políticas Contemporâneas – Após 1945*. Lisboa: Instituto Piaget. Pp. 257- 321
- GUIOL, Patrick; Yves LAMBERT e Olivier SABOURAUD (Directores, 2000). *La Démocratie dans l'Entreprise. Une Utopie?* Revista «Panoramiques». Paris. Éditions Corlet
- GURVITCH, Georges (s.d.). *Determinismos Sociais e Liberdade Humana*. São Paulo: Companhia Editora Forense. Original, 1955, *Déterminismes Sociaux et Liberté Humaine – Vers l'Étude Sociologique des Cheminements de la Liberté*, por PUF, Paris. Tradução de Heribaldo Dias da Costa
- GUTMAN, Amy (Ed., 1988). *Democracy and Welfare State*. Princeton. Princeton University Press
- HABERMAS (1990). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Publicações D. Quixote
- HABERMAS, Jurgen (1973). *La Technique et la Science comme Idéologie*. Paris: Denoel/ Gonthier /Gallimard. Original alemão, 1968
- HABERMAS, Jurgen (1987). *Théorie de l'Agir Communicationnel*. Paris: Fayard. Tradução do original alemão por Jean-Marc Ferry e Jean-Louis Schlegel. Original Alemão, 1981
- HALÉVY, Elie (1948). *Histoire du Socialisme Européen*. Paris: Gallimard

- HALL, Richard. *O Conceito de Burocracia: uma Contribuição Empírica*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 29-47
- HANNOUN, Hubert (1980). *A Atitude Não-Directiva em Carl Rogers*, Lisboa, Livros Horizonte
- HARGREAVES, Andy (1996). *Profesorado, Cultura y Postmodernidad - Cambian los Tiempos, Cambia el Profesorado*, Madrid, Morata
- HARGREAVES, Andy e FULLAN, Michael G. (1992). *Understanding Teacher Development*, Columbia University, Teachers College Press
- HAYECK, Friederich Von (1980). *Droit, Législation et liberté*, Paris: PUF
- HAYEK, Friederich Von (1974). *La Route de la Servitude*, Paris: PUF
- HEIMSOETH, H. (1966). *La Metafísica Moderna*, Revista del Occidente. Madrid
- HELD, David (1989). *Political Theory and Modern State*, Stanford: Stanford University Press
- HELD, David (1997). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. Segunda Edição. Primeira Edição, 1996, Polity Press
- HERMEL, Philippe (1988). *Le Management Participatif – sens, réalités actions*. Paris: Les Éditions d'Organisation. 254 páginas
- HERMET, Guy (1996). *En las Fronteras de la Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica
- HERMET, Guy (1997). *La Démocratie*. Paris. Flammarion. 128 páginas
- HERMET, Guy. *L'Autoritarisme*. In Madeleine GRAWITZ e Jean LECA (Coorden., 1985). *Traité de Science Politique*, Vol. II – *Les Régimes Politiques Contemporains*, Paris: PUF, pp.269- 312
- HERS, John (1976). *The Nation – State and the Crisis of World Politics. Essays on International Politics in the Twentieth Century*. New York: David McKay Company
- HEYWOOD, Andrew (1992). *Political Ideologies - An Introduction*, MacMillan Education, London
- HINDESS, Barry (1996): *Discourses of Power – From Hobbes to Foucault*. Oxford:
- HOFMANN, Étienne. 1806- 1810: *L'Apogée d'une Réflexion Critique* (prefácio a Benjamin CONSTANT, 1997, *Principes de Politique*, p. 10. Paris: Hachette Littératures, pp. 9-18
- HOMEM, Maria Luísa (2002). *O Jardim de Infância e a Família: As Fronteiras da Cooperação*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- HOWARD, Dick. *Marx. Filosofar de Outra Maneira*. In RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 4 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000, pp. 145-221
- HOYLE, Eric (1986). *The Politics of Schools Management*. Londres: Hodder and Stoughton, Savenoaks
- HOYLE, Eric. *Micropolitics of Educational Organizations*. In Adam WESTOBY (Edt., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 255-269
- HOYLE, Eric. *Micropolitics of Educational Organizations*. In WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 255-269. Original, 1982, in *Educational Management and Administration*, (10(2): 87-89

- HOYLE, Eric. *The Micropolitics of Schools*. n Tony BUSH (ed. 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 66-80
- HYPOLITE, Jean (1948). *Introduction à la Philosophie de l'Histoire de Hegel*. Paris: Riviera
- IRIBARREN, Jesus e José Luis Gutierrez GARCIA (1999). *Once Grandes Mensajes*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos
- J. M. BERRY; K. E. PORTNAY e K. THOMPSON (1993). *The Rebirth of Human Democracy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution
- JOYCE, Bruce; Marsha Weil (1985). *Modelos de Enseñanza*. Anaya: Madrid
- JUTGLAR, Antoni: *A Revolução Inglesa*. In Amancio F. TORREGROSA, (Director, 1973), *História do Mundo*, Vol. 7, Lisboa, Publicações Europa América, pp.397 – 418.
- KAPLAN, Robert D. (2002). *La Anarquía que Viene – La Destrucción e los Sueños de la Posguerra Fria*. Tradução do original inglês *The Coming Anarchy*, 2000. (11/02/2004, Cervantes)
- KEANE, John (Ed., 1988). *Civil Society and the State*. Londres: Verso
- KING, Roger (1986). *The State in Modern Society*. Chatham: New Jersey, Chatham House Publishers
- KNELLER, George (1970). *Introdução à Filosofia da Educação*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- KOJÈVE, Alexandre (1947). *Introduction à la Lecture de Hegel*. Paris: Gallimard
- KOOPMAM, J. L. e J. POOL (1990). *Decision Making in Organizations*. In International Review of Industrial and Organizational Psychology, Vol. 5. Pp. 101-148
- KOSIK, Karel (1976). *Dialéctica do Concreto*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- KOUVÉLAKIS, Eustache (2003). *Philosophie et Révolution: De Kant à Marx*. Paris : PUF
- LASKI, Harold J. (1973). *O Liberalismo Europeu*. S. Paulo: Editora Mestre Jou. Original, 1936, *The Rise of European Liberalism- an Essay in Interpretation*, London, George Allen e Unwin, Ltd
- LAVAU, Georges e Olivier DUHAMEL. *La Démocratie*. In GRAWITZ, Madeleine e Jean LECA (1985). *Traité de Science Politique, Vol 2: Les Régimes Politiques Contemporains*. Paris: PUF. Pp. 29- 113
- LAWRENCE, Paul R. e Jay W. LORSCH (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Massachussets: Londres : Addsison- Wesley Publishing Company
- LE GOFF, Jacques (1973). *Os Intelectuais na Idade Média*. Lisboa: Estúdios Cor, S. A.. Tradução de Luísa Quintela. Original francês, 1970, Éditions du Seuil
- LE GOFF, Jean-Pierre (1999). *La Barbarie Douce - La Modernisation Aveugle des Entreprises et de l'École*. Paris. Éditions la Découverte
- Le Monde, de 28/07/2005: «Les femmes, victimes d'un "préjugé négatif des employeurs", selon le Céreq» (Le Monde, de 28/07/2005)
- LEFEBVRE, Henri (1975). *Para Compreender o Pensamento de Karl Marx*. Lisboa: Edições 70. Original, 1966, Paris: Bordas.
- LEFEBVRE, Henri (1976). *Hegel, Marx, Nietzsche ou o Reino das Sombras*. Lisboa: Editora Ulisseia. Original, 1975, Paris, Casterman.
- LEFORT, Claude (1976): *Un Homme en trop. Réflexions sur l'archipel de Goulag*. Paris: Seuil
- LEFORT, Claude (1979). *Éléments d'une Théorie Critique de la Bureaucratie*. Paris. Gallimard. Edição original, 1971, Librairie Droz, Suisse



- LEFORT, Claude (1986). *Essais sur le Politique – Siècles XIX-XX*. Paris . Éditions du Seuil
- LÉONARD, Yves (1998). *Salazarismo e Fascismo*. Mem Martins: Editorial Inquérito.
- LICKERT, Rensis (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hiull Book
- LICKERT, Rensis (1974). *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*. Paris: Bordas e Gauthier Villars Éditeur. Tradução de *The Human Organization*.
- LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de Democracia – Formas de Gobierno y Resultados en treinta y seis Países*. Original, *Patterns of Democracy*, 1999). É revisão de uma obra anterior, *Contemporary Democracies*, 1984 (*Las Democracias Contemporâneas*, Ariel, 1987)
- LIMA, Licínio C. (1988a)). *A Gestão das Escolas Secundárias – A Participação dos Alunos*, Lisboa: Livros Horizonte
- LIMA, Licínio C. (1988b)). *Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária – Para uma Direcção Democrática e uma Gestão Profissional*. Comunicação ao Seminário «A Gestão do Sistema Escolar», Braga, Universidade do Minho, 7 e 8 de Maio de 1987. In PORTUGAL, Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Mmistério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento. Pp. 149 - 195
- LIMA, Licínio C. (1996a). *O Paradigma da Educação Contábil – Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal*. In Revista Brasileira de Educação, nº4 (Jan – Abr/97), pp. 43 – 58.
- LIMA, Licínio C. (1998a): *Mudando a Cara da Escola: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*, in Educação, Sociedade e Culturas, nº 10, 1998, 7-55
- LIMA, Licínio C. (1998b): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal*, 2ª Edição, revista e aumentada. Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia
- LIMA, Licínio C. (1998c) *Para uma Análise Multifocada dos Modelos Organizacionais de Escola Pública*, in Licínio C. LIMA, 1998b, *A escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*, pp. 579 - 601. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia
- LIMA, Licínio C. (2000): *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação da Escola Pública*. S. Paulo: Instituto Paulo Freire e Cortez Editora.
- LIMA, Licínio C. (2003). *A Escola Como Organização Educativa*. S. Paulo: Cortez Editora
- LIMA, Licínio C. e Almerindo J. AFONSO. *Participação Discente e Socialização Normativa na Perspectiva de Uma Sociologia das Organizações Educativas*. in Aprender, nº 11 (1990), pp. 29-37
- LIMA, Licínio C.; Almerindo Janela AFONSO (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1992): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. 1ª Edição. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1994). *Modernização, Racionalização e Optimização - Perspectivas Neotayloristas na Organização e Administração da*

- Educação*. Cadernos de Ciências Sociais, nº 14 (Janeiro de 1994), pp. 119-139
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1995a). *Reformar a Administração Escolar. a Recentralização por Controlo Remoto e a autonomia como Delegação Política*, Revista Portuguesa de Educação, Vol 8, nº 1, 1995, pp.57-72, Braga, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1996b). *Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática. Para uma Crítica do Gerencialismo e de Uma Educação Contábil*, in INOVAÇÃO, Vol 9, nº 3, 1996, pp.283-288
- LIMA, Licínio Carlos Viana e Almerindo Janela AFONSO (1995b). *The Promised Land. School Autonomy, Evaluation and Curriculum Decision Making in Portugal*, in Educational Review, Vol. 47, nº 2 (1995), pp. 165-172
- LIMA, Licínio. *O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Desconcentrada*. In Revista Portuguesa de Educação, Vol 17, nº 2 (2004) Pp.7-47
- LIMA, M<sup>a</sup> de Jesus e S. HAGLUND (1982). *Escola e Mudança. O Sistema Educativo, a Escola, a Aula, o Professor*, Edição do Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (em colaboração com a Escola Superior de Educação de Estocolmo, no âmbito do Acordo Luso-Sueco). Distribuído por Brasília Editora, Porto
- LINZ, Juan. *An Authoritarian Regime: Spain*. In ALLARDT, Erick et al. (1964). *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: The Academic Bookstore, p. 128- 203
- LOBROT, Michel (1966): *La Pédagogie Institutionnelle – l'École vers l'Autogestion*. Paris: Gauthier-Villars Éditeur;
- LOURENÇO, Orlando M.. *Desenvolvimento Pessoal e Social: Educação Para a Justiça ou Para a Santidade?* . in Revista Portuguesa de Educação, Vol 5, nº 2 (1992), pp. 129-136, Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho
- LUCAS, Randolph (1975). *Democracia e Participação*, Brasília, Editora Universidade de Brasília
- MACHADO, Baptista (1982). *Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina
- MACPHERSON, B. C. (2003). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid: Alianza Editorial, S. A. Quarta Edição. Original, 1977, *The Life and Times of Liberal Democracy*, por Oxford University Press. Tradução para o Espanhol por Fernando Santos Fontenela
- MANSBRIDGE, Jane M. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press
- MARCH, I. G. e Herbert A. SIMON (1974). *Les Organisations*, Paris, Dunod. Original, 1958, *Organizations*, New York, John Wiley and Sons, Tradução de ROUCHY, J. C. e PRUNIER, G.
- MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Original, 1978, no Bell Journal of Economics, vol. 9, nº 2
- MARCH, James G. (1991a). *L'Entreprise comme Coalition Politique*. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Pp. 17-32
- MARCH, James G. (1991b). *Rationalité Limitée, Ambiguïté et Ingénierie des Choix*. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les

- Éditions d'Organisation. Pp. 133-162. Original, 1978, no Bell Journal of Economics, vol. 9, n° 2
- MARCH, James G. (1991c). *Systèmes d'Information et Prise de Décision : des liens Ambigus*. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Pp. 231-254
- MARCH, James G. (Coord.,1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Tradução de *Décisions and Organisations*, 1989
- MARCH, James G. e P. OLSEN (1991). *Le Modèle de «Garbage Can» dans les Anarchies Organisées*. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Pp. 163-204
- MARCH, James G. e P. OLSEN (1991a). *La Mémoire Incertaine: Apprentissage Organisationnelle et Ambiguïté*. In MARCH, James G. (1991). *Décisions et Organisations*. Paris. Les Éditions d'Organisation. Pp. 205-230
- MARTIN, Dominique (1994): *Démocratie Industrielle - La Participation Directe Dans Les Entreprises*, Paris, PUF
- MARTINE, Gilles (1975). Os Cinco Comunismos (Russo, Chinês, Cubano, Checo e Jugoslavo). Lisboa: Publicações Europa-América. Original francês, 1971, Paris, Seuil
- MARTÍN-MORENO CERRILLO, Quintina (1989). *Organizaciones Educativas*. Madrid: Universidad Nacional de Enseñanza a Distância (UNED)
- MARTINS, Alberto e Jorge Strecht RIBEIRO. *A Democratização da Democracia*, em «O Jornal», 4 de Março de 1983, p. 8.
- MARTINS, Manuela (Coordenadora, 1997). *Actas do VIII Seminário Internacional do SI - RC - 10 DA ISA (1995) - «Participação e Cultura nas Organizações»*, Vol II, in CADERNOS DO NOROESTE - Vol 10 - n° 2. Braga, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho;
- MASSET, Pierre (1974). *Pequeno Dicionário do Marxismo*. Porto: Editorial Inova
- MATTOSO, José (2001). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva e Fundação Mário Soares
- MCGREGOR, Douglas (1980). *O Lado Humano da Empresa*, S. Paulo, Martins Fontes
- McGREGOR, Douglas M. *O Lado Humano da Empresa*. In FALCÃO, Yolanda F. e Laerte L. CORDEIRO (1971). *O Comportamento Humano na Empresa*. Antologia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Pp. 45-60
- MEALE, Guido (1983). *Principi de Diritto Regionale*. Bari: Caccuci Editore
- MERTON, Robert King. *Estrutura Burocrática e Personalidade*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 107-124
- MERTON; Robert (1967). *Estrutura Burocrática e Personalidade*. In CAMPOS, Eduíno (1971). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- MESURE, Sylvie e Alain RENAUT. *A Discussão Republicana do Liberalismo Moderno*. In RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 4 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000, pp. 255-291
- MESURE, Sylvie. *A política Positivista. De Augusto Conte à Tradição Republicana*. In RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 4 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000, pp. 223-253
- MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard (1992). *Organizational Environments - Ritual and Rationality*, Sage Publications, London

- MICHELS, Robert (2001). *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna – Investigação sobre as Tendências Oligárquicas na Vida dos Partidos Políticos*. Lisboa. Antígona – Editores Refractários. Primeira edição alemã, 1910, reeditada em 1924. Tradução de José M. Justo a partir de *Zur Soziologie des Parteiwesens in Der Modernen Demokratie*, edição de 1989, por Alfred Kroner Verlag.
- MINTZBERG, Henry (1984). *Le Manager au Quotidien*. Paris: Éditions d'Organisation.
- MINTZBERG, Henry (1986). *Le Pouvoir Dans Les Organizations*, Paris, Les Éditions d'Organization. Original Inglês, *Power In and round Organisations*, Prentice-Hall Inc. 1983, Englewood Cliffs, New Jersey
- MINTZBERG, Henry (1990). *Le Management – Voyage au Centre des Organisations*. Paris : Les Éditions d'Organisation. Original inglês, 1989, *Mintzberg on Management. Inside our Stange World of Organisation*, New York, The Free Press. Tradução francesa por Jean-Michel BEHAR
- MINTZBERG, Henry (1993). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation. Original americano: *The structuring of Organisations: a syntthesis of the Research*, 1981, Prentice-Hall
- MINTZBERG, Henry (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Hemel Hempstead: Prentice-Hall International
- MIRANDA, Joana (2002). *A Identidade Nacional: do Mito ao Sentido Estratégico – Uma análise psicossociológica das comparações entre os Portugueses e os Outros*. Oeiras: Celta Editora
- MIRANDA, Jorge (1981). *Manual de Direito Constitucional – Vol I*. Coimbra: Coimbra Editora
- MIRANDA, Jorge (2002). *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora
- MISHRA, Ramesh (1995). *O Estado Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta Editora. Original Inglês, 1990. Tradução de Ana Barradas (132 pgs.)
- MORE, Thomas (1973). *Utopia*. Lisboa: Edições Europa-América
- MOREIRA, Adriano (1979). *Ciência Política*. Lisboa: Bertrand EDITORA
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora
- MORGAN, Gareth (1989). *Images de l'Organization*, Laval- Canadá, Editions ESKA. Original Inglês, 1986, Sage Publications, Beverly Hills, Califórnia
- MOUGENOT, Pierre (1968): *Atlas Historique – de l'apparition de l'homme sur la Terre à l'Ère Atomique*. Paris: Éditions Stock
- MUÑOZ de BUSTILLO (1989). *Crisis y Futuro del Estado de Bien-Estar*. Madrid: Alianza Editorial
- MUSSOLINI, Benito (1922). *La Doctrina del Fascismo*, 4ª ed.. Roma
- NEGRO, Dalmacio. *Presentacion de Del Gobierno Representativo*. In MILL, John Stuart (1865; 1994). *Del Gobierno Representativo*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A. Pp. IX - XXXVII
- NEUMAN, Sigmund (1957). *The Democratic and the Authoritarian State*. Glencoe: The Free Press.
- NOT, Louis (1991). *As Pedagogias do Conhecimento*, Editora Bertrand do Brasil, Rio de Janeiro;

- NÓVOA, António. *A Inteireza de um Projecto Pedagógico*. In Michael W. APPLE e António NÓVOA (Orgs., 1998): *Paulo Freire: Política e Pedagogia*. Porto, Porto Editora, pp.174 – 176
- NOZICK, Robert (1988). *Anarchie, État et Utopie*. Paris: PUF. Original americano, 1974.
- OBIN, Jean-Pierre (1993). *La Crise de l'Organisation Scolaire*. Paris : Hachette
- OFFE, Claus (1988). *La atribución de un Status público a los Grupos de Interés: Observaciones sobre el caso de Alemánia Occidental*. In BERGER, S. (1988). *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- OLIVEIRA, António Cândido (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- OLSON, Mancur (1986). *Auge y Decadência de las Naciones*. Ariel: Barcelona
- ORTON, J. e Karl WEICK (1990). *Loosely Coupled Systems: a reconceptualization*. In Academy of Management Review, Vol. 15: 203-23
- ORWELL, Georges (1999). *Mil Novecentos e Oitenta e Quatro*. Lisboa: Edições Antígona
- OTERO, Paulo (2001). *A Democracia Totalitária. do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária – a Influência do Totalitarismo na Democracia do Século XXI*. Cascais: Principia – publicações universitárias e científicas
- PACHECO AMARAL, Carlos Eduardo (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, subsidiariedade e Autonomia - Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto. Edições Afrontamento
- PANEBIANCO, A. (1982). *Modelli di Partito. Organizzazione e Potere nei Partiti Politici*. Bolonha: Il Mulino
- PAPAIOANNOU, Kostas (1962). *Hegel*. Paris: Éditions Seghers
- PARFITT, Derek (1984). *Reasons and Persons*. Oxford: Oxford University Press.
- PASCAL, Georges (1966). *Pour Connaître la Pensée de Kant*. Paris: Bordas
- PASSET, René (2002). *A Ilusão Neo-liberal – o Homem, Joguete ou Actor da História?* Lisboa: Terramar
- PATEMAN, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press (7)
- PATEMAN, Carole (1988). *The Patriarchal Welfare State*. In GUTMAN, Amy (Ed., 1988). *Democracy and Welfare State*. Princeton. Princeton University Press. Pp. 112-125
- PATEMAN, Carole. *Feminism and Democracy*. In DUNCAN, Graeme (Ed., 1983). *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 204-217
- PEREIRA, Sara Marques (Coordenadora, 2002). *Memórias da Escola Primária Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte (13)
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (1997). *Esfera Pública y Sociedad Civil*. Madrid: Taurus Editora
- PERROW, Charles (1986). *Complex Organizations – A Critical Essay*. New York: Random House. Terceira Edição (1ª, 1972)
- PETERS, Thomas e Robert WATERMAN (1987). *Na Senda da Excelência*. Lisboa: Publicações D. Quixote. Original Inglês, 1982
- PETERS, Thomas e Robert WATERMAN (1993). *Rompendo as Barreiras da Administração. A necessária Desorganização para Enfrentar a Nova Realidade*. Venda Nova: Livraria Bertrand Editora

- PETERS, Thomas e Robert WATERMAN. (1989). *Thriving on Chaos. Handbook for a Management Revolution*. London: Pan Books
- PIAGET, Jean (1965). *Logique et Connaissance Scientifique*, Paris : Gallimard
- PIAGET, Jean (1979). *L'Épistémologie Génétique*. Paris: PUF
- PIAGET, Jean e Barbel Inhelder (1978). *La Psychologie de l'enfant*, Paris: PUF
- PIJOÁN, José (Dir., 1973): *História do Mundo*, Vol. 7. Lisboa: Edições Alfa. Trad. de Arsénio Mota. Original, 1973, *Historia del Mundo*. Barcelona. Savater Ediciones
- PIJOÁN, José (Dir., 1973): *História do Mundo*, Vol. 8. Lisboa: Edições Alfa. Trad. de Arsénio Mota. Original, 1973, *Historia del Mundo*. Barcelona. Savater Ediciones
- PIMENTEL, Irene Flunser (2000). *História das Organizações Femininas no Estado Novo*. Lisboa: Círculo de Leitores
- PINTO, F. Cabral (1994). *Da Não-Directividade à Pedagogia por Objectivos*. Lisboa: Edições Centelha
- PIRES, Carlos (2003). *A Administração e Gestão da escola do 1º Cicl*. Lisboa: Ministério da Educação, Departamento de Educação Básica
- PNUD (2004). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003*. Queluz: Mensagem Edições
- POGGI, Gianfranco (1989). *The Development of the Modern State*, Stanford (California): Stanford University Press.
- POLIN, Claude (1982). *Le Totalitarisme*. Paris: PUF («Que sais-je»)
- PORTUGAL: Departamento de Programação e Gestão Financeira do Ministério da Educação (1994). *Organização dos Recursos das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*, 1991/1992, Vols. I e II. Lisboa: Gabinete de Gestão Financeira
- POWEL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul J. (eds., 1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- PRAIA, Maria (1991). *Desenvolvimento Pessoal e Social*. Porto: Edições ASA
- PRÉLOT, Marcel e Georges LESCUYER (2001): *História das Ideias Políticas*, 2 Volumes. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de Regina Louro e António Viana. Original, 1997, *Histoire des Idées Politiques*, 2 Volumes. Paris : Éditions Dalloz.
- RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, *Theory of Justice*, por Harvard University Press.
- REBELO de SOUSA, Marcelo (1999): *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Editora Lex
- REIS, A. Carmo (1976). *Revolução Urbana – Revolução Industrial*. Porto: Edições ASA
- REIS, Alfredo (1983): *A Revolução Idealista*, Porto: Edições Contraponto
- REIS, António (2002). *As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX*. Lisboa: Edições Colibri
- RENAUT, Alain (2000). *A Era do Indivíduo: Contributo para uma História da Subjectividade*. Lisboa: Instituto Piaget. Original, Paris, Gallimard, 1989. Tradução de Maria João Batalha Reis
- RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 2 – Nascimento da Modernidade*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris : Calman-Lévy, 2000
- RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 3 – Luzes e Romantismo*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000

- RENAUT, Alain (Director, 2002). *História da Filosofia Política. Vol 4 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy,
- RENAUT, Alain (Director, 2002). *História da Filosofia Política. Vol 5 - As Filosofias Políticas Contemporâneas (Após 1945)*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000
- RENAUT, Alain. *Crítica Anarquista, Crítica Marxista*. In RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 4 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000, pp. 133-143
- RENAUT, Alain. *O Que é o Antimodernismo Político*. In RENAUT, Alain (Director, 2001). *História da Filosofia Política, Vol 3 – As Críticas da Modernidade Política*. Lisboa: Instituto Piaget. Original: Paris, Calman-Lévy, 2000, pp. 293-300
- RESNICK, Philip (1984). *Parliament vs People: An Essay on Democracy and Canadian Political Culture*. Vancouver: New Star Books
- RESNIK, Philip (1992). «Des Sans-cullottes à la Démocratie Participative». In BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992): *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Presses Universitaires de Montréal, pp. 245 – 262.
- ROCHA, Custódia. *Democracia e Participação. A Feminização da Gestão Escolar e a Realização da Escola Democrática*, in Revista de Educação, Vol. VII, nº 2 - 1998, pp. 29-41, Lisboa, Departamento de Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
- RODIS-LEWIS, Geneviève (1979). *Descartes e o Racionalismo*. Porto: Rés Editora. Original francês: Paris, s.d., PUF
- ROSENAU, Pauline Marie (1992). *Post-Modernism and the Social Sciences - Insights, Inroads, and Intrusions*, New Jersey, Princeton, Princeton University Press
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973): *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.
- SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa – uma Abordagem Sociológica e Organizacional*. Braga: CIED do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho
- SAINSAULIEU, Renaud; Pere-Eric TIXIER ; e Marie-Odie MARTY, (1983). *La Démocratie en Organisation*, Paris, Librairie des Méridiens
- SAINT-SIMON (1951). *Saint-Simon- Textes Choisis*. Paris: Éditions Sociales. Prefácio e comentários de Jean Dautray.
- SALAS, Miguel C. *Participación en la Comunidad Educativa*. In Óscar SÁENZ (Coordenador, 1985). *Organización Escolar*, Madrid, Editorial Anaya, pp.444-464.
- SALEMA, Álvaro; José FLORIT; Francisco GOMÁ; Ramón GRAU; Antoni JUTGLAR, Marina LÓPEZ; et alii (1973). *De Newton a Kant*. In José PIJOÁN (Director, 1973). *História do Mundo*, Vol 8. Lisboa: Publicações Europa-América – Edições Alfa, pp. 65 – 82
- SAMPEDRO BLANCO, Victor (2000). *Opinión Pública y Democracia Deliberativa – Médios, Sondeos y Urnas*. Madrid: Ediciones Istmo (11/02/2004)
- SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. *El Rio de las Teorias y el Mar de la Práctica*. In CANTÓN MAYO, Isabel (1996). *Manual de Organización de Centros Educativos*. Barcelona: Oikós-Tau. Pp. 39-80
- SANTOS, João de Almeida (1998). *Paradoxos da Democracia*, Lisboa: Fenda Edições

- SARAIVA, Rute Gil (2001). *Sobre o Princípio da Subsidiariedade – Génese, Evolução, Interpretação e Aplicação*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito
- SARMENTO, Manuel Jacinto (1999). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- SAVIGNAC, Jean- Charles SAVIGNAC (1995). *Les Administrations de la France*
- SCHMITT, Carl (1976). *The Concept of The Political*. Brunswick: New Brunswick Rutgers University Press
- SCHMITTER, Philippe. *The Portugalization of Brasil*. In Alfred STEPAN et al. (1973). *Authoritarian Brasil*. NEW Haven: Yale University Press, pp. 179- 232
- SCHMITTER, Phillippe C. (1975). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. Contemporary Political Sociological Series. Sage Professional Series, Vol I, nº 06- 011
- SCHMITTER, Phillippe C. (1988). *La Mediación entre los Intereses y la Governabilidad de los Regímenes en Europa Occidental y EEUU en la Actualidad*. In BERGER, S. (1988). *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- SCHMITTER, Phillippe C.(1999): *Portugal – Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais
- SCHNAPPER, Dominique (2000). *Qu'est-ce que la Citoyenneté?*. Paris: Éditions Gallimard
- SCHWARZMANTEL, John (1998). *The Age of Ideology – Political Ideologies from the American Revolution to Post-Modern Times*. Londres: MacMillan Press
- SELZNICK, Philip. *Cooptação, um Contributo para a Estabilidade Organizacional*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 93-100
- SERGIOVANNI, Thomas e STARRAT, Robert (1978). *Novos Padrões de Supervisão Escolar*, S. Paulo, EPU-EDUSP. Original, 1971, *Emmerging Patterns of Supervision Human Perspectives*, Mcgraw-Hill
- SERIEYX, Hervé. *Avant-Propos*. In HERMEL, Philippe (1988). *Le Management Participatif - Sens, Réalités, Actions*, Paris, Les Éditions d'Organization. Pp. 17-18
- SFEZ, Lucien (1994). *Crítica da Comunicação*. Lisboa: Instituto Piaget. Original, ÉDitions du Seuil, 1990
- SILVA, Augusto Santos (1994). *Tempos Cruzados. Um Estudo Interpretativo da Cultura Popular*. Porto: Afrontamento
- SIMÕES, Graça (2004). *Organização e Gestão do Agrupamento Vertical de Escolas - a Teia das Lógicas da Acção*. Porto: Edições ASA
- SINTOMER, Yves (1999). *La Démocratie Impossible? – Politique et Modernité Chez Weber et Habermas*. Paris: Éditions la Découverte
- SMITH, Alan G. R. (1973). *A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII*. Lisboa: Editorial Verbo. Original inglês por Thames and Hudson ltd., Londres. Tradução de António Gonçalves Mattoso.
- SNYDERS, Georges (1973). *Où Vont les Pédagogies Non-directives?*, Paris: PUF
- SNYDERS, Georges (s. d.). *Pedagogia Progressista*, Coimbra: Livraria Almedina
- SOROS, George (1999). *A Crise do Capitalismo Global – A Sociedade Aberta Ameaçada*. Lisboa. Temas e Debates – Actividades Editoriais. Original, *The Crisis of Global Capitalism – Open Society*



- Endangered*, 1998, USA. PublicAffairs. Tradução de João Cília, Maria do Carmo Figueira e Maria Eduarda Correia
- SOSOE, Lukas K. . A Reacção Comunitarista (contra J. Rawls). In RENAUT, Alain (2000). *As Filosofias Políticas Contemporâneas – Após 1945*. Lisboa: Instituto Piaget. Pp. 323- 355
- SOUSA, António Francisco de (1995). *Fundamentos Históricos de Direito Administrativo*. Lisboa: Areal Editores
- SPIRO, Herbert (1968). *Totalitarianism*. In *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York, Colier, Crowell, Mac Millan
- STOER, Stephan (1980). *O Professor Missionário - Uma Conceção Pré-Industrial?*. Lisboa: Universidade Aberta
- STOER, Stephan (1991). *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa - Uma Abordagem Pluridisciplinar*. Porto: Afrontamento
- STOER, Stephen (1982). *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte
- STRAYER, John (1986): *As Origens Medievais do Estado Moderno*. Lisboa. Gradiva
- TAVOILLOT, Pierre-Henri: *Fundação Democrática e Autocrítica Liberal*. In Alain RENAUT (Dir. 2002). *As Críticas da Modernidade Política – 4*. Lisboa: Instituto Piaget .Pp.83- 106
- TAYLOR, Frederick Winslow (1990). *Princípios de Administração Científica*. S. Paulo: Editora Atlas, S.A. . Edição original, 1911
- TEIXEIRA, Conceição Pequito (2000). *Robert Michels e a Política da Democracia*. Lisboa: Universidade técnica: Instituto Superior de Ciência Sociais e Políticas
- TEODORO, António (1978). *A Revolução Portuguesa e a Educação*. Lisboa: Editorial Caminho. Cadernos *O Professor*
- TEODORO, António (1994). *Política Educativa em Portugal - Educação, Desenvolvimento e Participação Política dos Professores*. Lisboa: Bertrand Editora
- TEODORO, António (1996). *Pacto Educativo - Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora
- TEODORO, António (2001). *A Construção Política da Educação – Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento
- TEODORO, António (2003). *Globalização e Educação – Políticas Educacionais e Novos Modos de Governação*. Porto: Edições Afrontamento
- TERESTCHENKO, Michel (1994), *Philosophie Politique, I – Individu et Société*, Paris: Hachette
- TERESTCHENKO, Michel (1996): *Les Grands Courants de la Philosophie Politique*, Paris: Ed. du Seuil
- THOENIG, Jean-Claude. *L'Analyse des politiques publiques*. In GRAWITZ, Madeleine e Jean LECA (Coordenadores, 1985). *Traité de Science Politique. Vol. 4 – Les Politiques Publiques*. Paris: PUF. Pp. 1-60
- THOMPSON, James (1976). *Dinâmica Organizacional – Fundamentos Sociológicos da Teoria Administrativa*. S. Paulo: McGraw-Hill
- TODOROV, Tzvetan (2002) : *Memória do Mal, Tentação do Bem – Uma Análise do Século XX*. Porto: ASA Editores II. Original, *Mémoires du Mal, Tentation du Bien* 1990, por Éditions Robert Laffont, Paris
- TODOROV, Tzvetan. *Benjamin Constant, Penseur de la démocratie*. In Benjamin CONSTANT (1997): *Principes de Politique*, pp. 5-8. Paris. Hachette Littératures

- TODOROV, Tzvetan. *Montesquieu*. In Alain RENAUT (Dir., 2001). *História da Filosofia Política; II- Nascimentos da Modernidade*, pp. 319-339. Lisboa: Instituto Piaget. Original francês: Paris, Calman-Lévy, 1999. Tradução de Filipe Duarte
- TOFFLER, Alvin (1970). *O Choque do Futuro*. Lisboa: Edição Livros do Brasil. Original, *Future Shock*, 1970, Bantam Books
- TORRES, Carlos Alberto (2001). *Democracia, Educação e Multiculturalismo – Dilemas da Cidadania em um Mundo Globalizado*. Petrópolis: Editora Vozes: Original: *Democracy, Education and Multiculturalism*, 1998
- TORRES, Leonor Lima (2004). *Cultura Organizacional Escolar em Contexto Educativo – Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico numa Escola Secundária*. Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia
- TOUCHARD, Jean (Director), 1970: *História das Ideias Políticas*, Vol. 3. Lisboa: Publicações Europa-América. Original, 1959, *Histoire des Idées Politiques*. Paris: PUF. Tradução de Mário Braga
- TOUCHARD, Jean (Director), 1970: *História das Ideias Políticas*, Vol. 4. Lisboa: Publicações Europa-América. Original, 1959, *Histoire des Idées Politiques*. Paris: PUF. Tradução de Mário Braga
- TOUCHARD, Jean (Director), 1970: *História das Ideias Políticas*, Vol. 5. Lisboa: Publicações Europa-América. Original, 1959, *Histoire des Idées Politiques*. Paris: PUF. Tradução de Mário Braga
- TOURAINÉ, Alain (1994). *Crítica da Modernidade*, Lisboa, Instituto Piaget. Original, 1992, Paris. Fayard
- TOURAINÉ, Alain (1994). *Qu'est-ce que la Démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard
- TOURAINÉ, Alain (1999). *Como Sair do Liberalismo?* Lisboa. Terramar. Original, 1999, *Comment Sortir du Libéralisme*, Paris, Fayard
- TUSELL, Javier (1997). *La Revolución Posdemocrática*. Oviedo. Ediciones Nobel (7)
- TYLER, William B. . *The Organizational Structure of the School*. n WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 15-42
- UDY, Stanley. *Burocracia e Racionalidade na Teoria Weberiana das Organizações – um Estudo Empírico*. In Edmundo CAMPOS (1971), *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp 48-57
- UNDP (2005). *Human Development Report: international cooperation at a crossroads – AID, trade and security in an unequal world*. New York: United Nations Development Programme
- VERBA, S.; K. H. SCHLOZMAN; H. E. BRADY (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press
- VERGARA, Francisco (1992): *Introduction aux Fondements Philosophiques du Libéralisme*. Paris: Éditions La Découverte
- VERGARA, Francisco (2002): *Les Fondements Philosophiques du Libéralisme: Libéralisme et Éthique*. Paris : Éditions La Découverte
- WALZER, Michael. *La Crítica Comunitarista del Liberalismo*. In LA POLÍTICA, nº 1, 1996 – 1º Sem. - Liberalismo, Comunitarismo e Democracia. Barcelona: Paidós

- WEALE, Albert (1999). *Democracy - Issues in Political Theory*. New York. Saint Martin's Press, Inc.
- WEBER, Max (1997). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa: Edições 70
- WEBER, Max (1991). *Economia e Sociedade*, Vol I. Brasília: Universidade de Brasília, 5ª edição. Tradução da edição alemã, 1972, Tübingen – J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn
- WEBER, Max. *Legal Authority in a Bureaucracy*. In BUSH, Tony (Editor, 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes, Philadelphia: Open University Press. Pp. 11-19.
- WEBER, Max. *Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção de Tipo Ideal*. In CAMPOS, Edmundo (1971). *Sociologia da Burocracia*, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed. Pp. 15- 28
- WEFFORT, Francisco C. . *Educação e Política*. In Paulo FREIRE (s.d.). *Educação Como Prática de Liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 5ª Edição. Pp. 1.26
- WEICK, Karl E. . *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. In Administrative Science Quarterly. Vol. XXI, nº 1: 1-19
- WEICK, Karl E. . *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. Administration Science Quarterly (1976, Vol. 21, nº 1: 1-19). Este artigo pode ainda ser obtido em: WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press. Pp. 56-73. E em Tony BUSH, Tony (Ed., 1989). *Managing Education: Theory and Practice*. Milton Keynes: Open University Press. Pp.118-130
- WEICK, Karl E.. *Fighting Fires in Educational Administration*, in Educational Administrative Quarterly, Vol. 32, nº 4 (Out 1996), pp. 565-578
- WEIL, Eric (1950). *Hegel et l'État*. Paris: Vrin
- WEINSTOCK, Daniel. *A Problemática Multiculturalista*. In RENAUT, Alain (2000). *As Filosofias Políticas Contemporâneas – Após 1945*. Lisboa: Instituto Piaget. Pp. 357- 385
- WESTOBY, Adam (Ed., 1988). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press.
- WHITE, Ralph e Ronald LIPPIT. *Comportamento do Líder e Reação dos Membros em três Climas Sociais*. In CARTWRIGHT e Alvin ZANDER (Organs, 1975). *Dinâmica de Grupo: Pesquisa e Teoria*. S. Paulo: EPU
- WIARDA, Howard J. (1977). *Corporatism and Development – The Portuguese Experience*. Massachusetts: The University of Massachusetts Press
- WILLHOITE, Fred H. (1988). *Power and Governments – an Introduction to Politics*. Califórnia- Pacific Grove: Brooks /cole Publishing Company
- WINTER, Oswald Le (2002). *Democracia e Secretismo*. Lisboa: Publicações Europa-América. Trad. de Isabel Veríssimo. Original, 2002, *Democracy and Secrecy*
- WITTFOGEL, Karl (1977): *Le Despotisme Oriental*. Paris: Ed. Minuit
- VILLAR, Maria Belén Caballo (2001). *A Cidade Educadora – Nova Perspectiva de Organização e Intervenção Municipal*. Lisboa: Instituto Piaget. Tradução do Espanhol por Daniel Couto.
- ZAKARIA, Fareed (2004). *O Futuro da Liberdade: A Democracia Liberal nos Estados Unidos e no Mundo*. Lisboa: Gradiva. Original Inglês, 2003. Trd. De Arnaldo M. A. Gonçalves
- ZIPPELIUS, Reinhold (1997). *Teoria Geral do Estado*, 3ª edição. Lisboa: FCG

## Fontes primárias no estudo dos sistemas políticos

- ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América. Original Inglês, 2002, Open University Press. Tradução de José Espadeiro Martins. Segunda Edição, revista. Primeira Edição Portuguesa: Editorial Estampa, 1988. Original da 1ª Ed., 1987, Open University Press.
- ARENDT, Hannah (1971): *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores, p. 163
- ARENDT, Hannah (1972). *Du Mensonge à la Violence*. Paris: Calman-Lévy. Original, *The Crisis of Republic*, 1971- Tradução Inglês-Francês por Guy Durand
- ARENDT, Hannah (1972b). *Le Systhème Totalitaire*, 2ª ed.. Paris : Seuil. 1ª ed., 1951
- ARON, Raymond (1965). *Démocratie et Totalitarisme*. Paris : Éditions Gallimard
- BASTIAT, Frédéric (1983). *Oeuvres Économiques*. Paris: PUF. Original, *Harmonies Économiques*, 1849
- BELLON, André e Anne-Cécile ROBERT (2001). *Un Totalitarisme Tranquille*. Paris. Éditions Syllepse
- BERLIN, Isaiah (1984). *L'Éloge de la Liberté*. Paris : Calman-Lévy. Tradução francesa de *Four Essays on Liberty*, 1969, Oxford University Press
- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL (1992). *Introduction*. In BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Les Pressses de L'Université de Montréal.
- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Les Pressses de L'Université de Montréal
- BURKE, Edmund (1986). *Reflections on the Revolution in France*. Londres: Penguin Classics Books
- CAETANO, Marcelo (s.d.). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª Edição
- CANNAN, Edwin. *Introdução do Editor*. Introdução a Adam Smith, 1904, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Traduzido em Adam SMITH (1999). *Riqueza das Nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Pp. 11-67
- CASTELLS, Manuel (1998). *The Rise of The Network Society*, Vol I e II, Oxford, Blackwell Publishers, Ltd.. 5ª Edição. Original (1996), Oxford, Blackwell Publishers, Ltd..
- CASTORIADIS, Cornelius (1975). *L'Institution Imaginaire de la Société*. Paris. Éditions du Seuil.
- CASTORIADIS, Cornelius (1999). *Figures du Pensable – Les Carrefours du Labyrinthe – VI*. Paris. Éditions du Seuil.
- CONDORCET, António (1790; 1997). *Vie de Monsieur Turgot*. Paris : Éditions ADEP
- CONSTANT, Benjamin (1986). *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Paris: Flammarion. Original, 1814
- CONSTANT, Benjamin (1997). *Principes de Politique*. Paris: Hachette Littératures. Original, 1810.

- CONSTANT, Benjamin (2001): «*A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*». Coimbra: Editora Tenacitas. Traduzido para português por António de Araújo. Original, 1819, «*De la liberté des Anciens Comparée à celle des Modernes*».
- D'ALEMBERT (1986). *Essai sur les Éléments de Philosophie*. Paris: Fayard. Original: DAHL, A. Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press
- DAHL, A. Robert (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press
- DAHL, A. Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy – Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press
- DUMONT, Louis (1987). *Ensayos Sobre el Individualismo*. Madrid: Alianza Editorial
- EASTHOPE, Gary (1975). *Community, Hierarchy and Open Education*. Londres: Routledge & Kegan Paul
- ENGELS, Friederich (s.d.). *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*. Lisboa: Editorial Presença
- FREINET, Célestin (1964). *Les Techniques Freinet de l'École Moderne*. Paris: Librairie Armand Collin
- FRIEDMAN, Milton (1980). *La Liberté du Choix*. Paris: Belfond. Original, 1976
- FRIEDMAN, Milton (1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press
- FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Círculo de Leitores. Original, 1991, *The End of History and the Last Man*. Tradução de Maria Goes.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of History*. In *THE NATIONAL INTEREST*, Vol 16, 1989, pp.3-18.
- GODWIN, William (1971). *Inquiry on Political Justice*. Oxford: Clarendon Press. Original, 1793
- HABERMAS (1990). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Publicações D. Quixote
- HABERMAS, Jurgen (1973). *La Technique et la Science comme Idéologie*. Paris: Denoel/ Gonthier /Gallimard. Original alemão, 1968
- HABERMAS, Jurgen (1987). *Théorie de l'Agir Communicationnel*. Paris: Fayard. Tradução do original alemão por Jean-Marc Ferry e Jean-Louis Schlegel. Original Alemão, 1981
- HAMILTON, Alexander; James MADISON; e John JAY (2003). *O Federalista*. Lisboa: Edições Colibri, 2003. Tradução de Viriato Soromenho Marques e João C S. Duarte. Original estadunidense, 1787.
- HARTLEY, David (1969). *On The Man*. Oxford: Clarendon Press. Original de 1749.
- HAYEK, Friedrich A. (1976). *The Constitution of Liberty*. Londres: London and Henley-Routledge and Kegan Paul
- HAYEK, Friedrich A. (1980). *Droit, Législation et Liberté: I – Règles et Ordre*. Paris: Quadrige / PUF . Original, 1974
- HAYEK, Friedrich A. (1981). *Droit, Législation et Liberté: II – Le Mirage de la Justice Sociale*. Paris: PUF. Original, 1976
- HAYEK, Friedrich A. (1985). *La Route de la Servitude*. Paris: PUF. Original, 1946
- HAYEK, Friedrich A. (1995). *Droit, Législation et Liberté: III – L'ordre Politique d'un Peuple Libre*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1979
- HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães Editores
- HELD, David (1989). *Political Theory and Modern State*, Stanford: Stanford University Press

- HELVETIUS, Claude-Adrian (1988). *Corpus des Oeuvres Philosophiques de Langue Française*. Paris: Fayard. Original, 1758.
- HERMET, Guy (1996). *En las Fronteras de la Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica
- HOBBS, Thomas (1982). *Le Citoyen ou les Fondements de la Politique*. Paris : Flammarion. Tradução de Samuel Sorbière. Apresentação de Simone Goyard-Fabre. Original, 1647, *De Cive*.
- HOBBS, Thomas (1983). *Le Léviathã*. Trad. para francês por F. Tricaud. Paris: Éditions Syrei
- HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine*. Paris: Garnier-Flammarion. Original, de 1740.
- HUME, David (1983). *Une Enquête sur L'Entendement Humain*. Paris : Garnier-Flammarion. Original, de 1758.
- KANT, Emmanuel (1960). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Coimbra: Atlântida Editora. Original, 1786, *Grundlegung zur Mataphysik der Sitten*. Tradução por Paulo de Quintela, a partir do texto da edição da obra de Kant por Arthur Buchenau e Ernst Cassirer, Berlim, 1922
- KANT, Emmanuel (1966): *Critique de la Raison Pratique*, Paris: PUF
- KANT, Emmanuel (1999). *Ideia de uma História universal do Ponto de Vista Cosmopolítico*. Lisboa. Didáctica Editora. Tradução de autor desconhecido. Original, 1784, Konisberg. Introdução e Comentários de Jean-Michel Muglioni.
- KANT, Emmanuel (2001). *Crítica da Razão Prática*. Lisboa: Edições 70. Original, *Kritik der Praktischen Vernunft*, 1788, Edição de Johann Friedrich Hartknoch. Traduzido a partir da edição de Wilhelm Weischedel, Insel Verlag, 1956, Wiesbaden. Tradução de Artur Morão.
- KANT, Emmanuel (2002). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70. Original, *Zum Ewigen Frieden, ein Philosophischer Entwurf, etc.*, 1783. Traduzido a partir de, 1964, Wilhelm Weischedel, Insel Verlag, Wiesbaden, 1964, Wissenschaftliche Buchgesellschaft). Tradução de Artur Morão.
- LASKI, Harold J. (1973). *O Liberalismo Europeu*. S. Paulo: Editora Mestre Jou. Original, 1936, *The Rise of European Liberalism- an Essay in Interpretation*, London, George Allen e Unwin, Ltd
- LEFORT, Claude (1979). *Éléments d'une Théorie Critique de la Bureaucratie*. Paris. Gallimard. Edição original, 1971, Librairie Droz, Suisse
- LEFORT, Claude (1986). *Essais sur le Politique – Siècles XIX-XX*. Paris . Éditions du Seuil
- LENINE, Vladimir I. (1971). *Imperialismo, Estádio Supremo do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Nosso Tempo. Original, 1916. Tradução de Soveral Martins
- LEPAGE, Henri (1978). *Demain le Capitalisme*. Paris: PUF (Poche)
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia. Primeira Edição
- LOCKE, John (1999): *Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*, Lisboa, Edições 70, pp. 35-36). Original, 1690, *An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government*. Tradução de João Oliveira de Carvalho da II parte de *Two Treatises of Civil Government*, editada por Peter Laslett, 1960, Cambridge University Press. Apresentação de Mendo de Castro Henrique e Manuel de Araújo Costa

- MARX, Karl (1846). A Ideologia Alemã. In MARX, Karl e Frederick ENGELS (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e outros Textos Filosóficos (Antologia)*. Lisboa: Editorial Estampa. PP. 25 - 49
- MARX, Karl (1971). *Os Manuscritos Económico-Filosóficos*. Porto: Brasília Editora
- MARX, Karl (1974). *O Capital* – I e II Volumes. Lisboa: Delfos. Original (1967, I, e 1885, II, este já por Engels, e o III, em 1905, por Kautski)
- MARX, Karl (1976). *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa: Edições 70
- MARX, Karl (2000). *Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*, in François GUERY (2000). *Marx- Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*. Paris: Ed. Ellipses
- MARX, Karl e Friederich ENGELS (1968). *Manifesto do Partido Comunista*. S.Paulo: Editora Escriba, ltdª, p. 23). Original, 1848.
- MARX, Karl e Friederich ENGELS (1975). *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã e Outros Textos Filosóficos*. Lisboa: Editorial Estampa
- MICHELS, Robert (2001): *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna – Investigação sobre as Tendências Oligárquicas na Vida dos Partidos Políticos*. Lisboa: Antígona – Editores Refractários. Original, 1910. Tradução de José M. Justo a partir de *Zur Soziologie des Parteiwesens in Der Modernen Demokratie*, edição de 1989, por Alfred Kroner Verlag
- MILL, John Stuart (1865; 1994). *Del Gobierno Representativo*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A.
- MILL, John Stuart (1979): *Capítulos Sobre el Socialismo y Otros Escritos*. Madrid: Aguilar Ediciones, S. A.
- MILL, John Stuart (1985): *Principles of Political Economy*. Londres: Penguin Classics
- MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté*. Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty*.
- MILL, John Stuart (1998). *L'Utilitarisme. Essai sur Bentham*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução a partir de J.S.Mill, *Utilitarianism and Bentham's*, 1969, por Williams Collins Sons & CO. Ltd.
- MILL, John Stuart (2002). *A Liberdade. Utilitarismo*. S. Paulo: Martins Fontes. Tradução de Eunice Ostrenski. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução em português do Brasil por Livraria Martins Fontes, S. Paulo, a partir da publicação de Isaiah Berlin, 1969, *Four Essays on Liberty*, em Oxford University Press.
- MONTESQUIEU (2002): *Do Espírito das Leis*. S. Paulo: Martin Claret. Tradução de Jean Melville. Original, 1748, *De l'Esprit des Lois, ou du Rapport que les Lois Doivent Avoir avec la Constitution de Chaque Gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc..*
- MORE, Thomas (1973). *Utopia*. Lisboa: Edições Europa-América
- NIETZSCHE, Friederich (1976). *A Genealogia da Moral*. Lisboa: Guimarães Editores, 3ª edição. Tradução de Carlos José de Meneses.
- NIETZSCHE, Friederich (1978). *Assim Falava Zaratustra – Livro para Todos e para Ninguém*. Lisboa: Editorial Editorial Presença – Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Carlos Grifo Babo.

- NIETZSCHE, Friederich (1997). *O Anticristo*. Lisboa: Guimarães Editores, 9ª edição. Primeira Edição, 1916, Guimarães Editores. Tradução de Carlos José de Meneses
- NIETZSCHE, Friederich (1998). *Para Além do Bem e do Mal*. Lisboa: Guimarães Editores, 7ª edição. Tradução de Hermann Pfluger. Primeira Edição, 1917, Guimarães Editores
- NOZICK, Robert (1988). *Anarchie, État et Utopie*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1974, New York : Basic Books
- OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et Les Partis Politiques*. Paris: Calman-Lévy Éditeurs.
- OSTROGORSKI, Moisei. *Les Origines des Associations Politiques et des Organisations des Partis en Angleterre*. Revue Historique, Vol LII, Julho-Agosto de 1893
- RAWLS, John (1996). *Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de João Sedas Nunes a partir do original da edição de 1993, por Columbia University Press.
- RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, Harvard University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973). *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. Lisboa: Didáctica Editora. Tradução de Ana Rabaça. Original, 1755, *Discours sur l'inégalité Parmi les Hommes*, Genebra. Introdução e Comentários de Florence Khodoss.
- SAINT-SIMON (1951). *Saint-Simon- Textes Choisis*. Paris: Éditions Sociales. Prefácio e comentários de Jean Dautray.
- SHUMPETER, Joseph (1983). *Histoire de l'Analyse Économique*: Paris : Gallimard (Original, de 1954)
- SHUMPETER, Joseph (1984). *Impérialisme et Classes Sociales*, Paris, Flammarion, p. 43, tradução de Suzanne de Segonzac e Pierre Bresson, do original, 1919, *Zur Soziologie der Imperialismen*
- SHUMPETER, Joseph (1990). *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Éditions Payot. Original alemão, 1947.
- SMITH, Adam (1999). *Riqueza das Nações*. Vols. I e II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição. Tradução e notas de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. Original, 1776: *An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*.
- SMITH, Adam (1999). *Teoria dos Sentimentos Morais*. S. Paulo: Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Lya Luft. Original, 1759: *Theory of Moral Sentiments*.
- SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State*. Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1967). *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Gallimard. Original, 1854:
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. Porto: Rés-Editora. Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1836 e 1845
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2002). *Da Democracia na América - Edição integral*. Oeiras: Principia. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1835 e 1840



TODOROV, Tzvetan (2002) : *Memória do Mal, Tentação do Bem – Uma Análise do Século XX*. Porto: ASA Editores II. Original, *Mémoires du Mal, Tentation du Bien* 1990, por Éditions Robert Laffont, Paris

## REFERÊNCIAS

### Referências das fontes primárias no estudo dos sistemas políticos

- ARBLASTER, Anthony (2004). *A Democracia*. Mem Martins: Publicações Europa-América. Original Inglês, 2002, Open University Press. Tradução de José Espadeiro Martins. Segunda Edição, revista. Primeira Edição Portuguesa: Editorial Estampa, 1988. Original da 1ª Ed., 1987, Open University Press.
- ARENDT, Hannah (1971): *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores, p. 163
- ARENDT, Hannah (1972). *Du Mensonge à la Violence*. Paris: Calman-Lévy. Original, *The Crisis of Republic*, 1971- Tradução Inglês-Francês por Guy Durand
- ARENDT, Hannah (1972b). *Le Systhème Totalitaire*, 2ª ed.. Paris : Seuil. 1ª ed., 1951
- ARON, Raymond (1965). *Démocratie et Totalitarisme*. Paris : Éditions Gallimard
- BASTIAT, Frédéric (1983). *Oeuvres Économiques*. Paris: PUF. Original, *Harmonies Économiques*, 1849
- BELLON, André e Anne-Cécile ROBERT (2001). *Un Totalitarisme Tranquille*. Paris. Éditions Syllepse
- BERLIN, Isaiah (1984). *L'Éloge de la Liberté*. Paris : Calman-Lévy. Tradução francesa de *Four Essays on Liberty*, 1969, Oxford University Press
- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL (1992). *Introduction*. In BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Les Pressses de L'Université de Montréal.
- BOISMENU, Gérard; Pierre HAMEL e Georges LABICA (1992). *Les Formes Modernes de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan e Les Pressses de L'Université de Montréal
- BURKE, Edmund (1986). *Reflections on the Revolution in France*. Londres: Penguin Classics Books
- CAETANO, Marcelo (s.d.). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª Edição
- CANNAN, Edwin. *Introdução do Editor*. Introdução a Adam Smith, 1904, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Traduzido em Adam SMITH (1999). *Riqueza das Nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Pp. 11-67
- CASTELLS, Manuel (1998). *The Rise of The Network Society*, Vol I e II, Oxford, Blackwell Publishers, Ltd.. 5ª Edição. Original (1996), Oxford, Blackwell Publishers, Ltd..
- CASTORIADIS, Cornelius (1975). *L'Institution Imaginaire de la Société*. Paris. Éditions du Seuil.
- CASTORIADIS, Cornelius (1999). *Figures du Pensable – Les Carrefours du Labyrinthe – VI*. Paris. Éditions du Seuil.
- CONDORCET, António (1790; 1997). *Vie de Monsieur Turgot*. Paris : Éditions ADEP
- CONSTANT, Benjamin (1986). *De l'esprit de Conquête et de l'Usurpation*. Paris: Flammarion. Original, 1814

- CONSTANT, Benjamin (1997). *Principes de Politique*. Paris: Hachette Littératures. Original, 1810.
- CONSTANT, Benjamin (2001): «*A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*». Coimbra: Editora Tenacitas. Traduzido para português por António de Araújo. Original, 1819, «*De la liberté des Anciens Comparée à celle des Modernes*».
- D'ALEMBERT (1986). *Essai sur les Éléments de Philosophie*. Paris: Fayard. Original: DAHL, A. Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press
- DAHL, A. Robert (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press
- DAHL, A. Robert (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy – Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press
- DUMONT, Louis (1987). *Ensayos Sobre el Individualismo*. Madrid: Alianza Editorial
- EASTHOPE, Gary (1975). *Community, Hierarchy and Open Education*. Londres: Routledge & Kegan Paul
- ENGELS, Friederich (s.d.). *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*. Lisboa: Editorial Presença
- FREINET, Célestin (1964). *Les Techniques Freinet de l'École Moderne*. Paris: Librairie Armand Collin
- FRIEDMAN, Milton (1980). *La Liberté du Choix*. Paris: Belfond. Original, 1976
- FRIEDMAN, Milton (1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press
- FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Círculo de Leitores. Original, 1991, *The End of History and the Last Man*. Tradução de Maria Goes.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of History*. In *THE NATIONAL INTEREST*, Vol 16, 1989, pp.3-18.
- GODWIN, William (1971). *Inquiry on Political Justice*. Oxford: Clarendon Press. Original, 1793
- HABERMAS (1990). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Publicações D. Quixote
- HABERMAS, Jurgen (1973). *La Technique et la Science comme Idéologie*. Paris: Denoel/ Gonthier /Gallimard. Original alemão, 1968
- HABERMAS, Jurgen (1987). *Théorie de l'Agir Communicationnel*. Paris: Fayard. Tradução do original alemão por Jean-Marc Ferry e Jean-Louis Schlegel. Original Alemão, 1981
- HAMILTON, Alexander; James MADISON; e John JAY (2003). *O Federalista*. Lisboa: Edições Colibri, 2003. Tradução de Viriato Soromenho Marques e João C S. Duarte. Original estadunidense, 1787.
- HARTLEY, David (1969). *On The Man*. Oxford: Clarendon Press. Original de 1749.
- HAYEK, Friedrich A. (1976). *The Constitution of Liberty*. Londres: London and Henley-Routledge and Kegan Paul
- HAYEK, Friedrich A. (1980). *Droit, Législation et Liberté: I – Règles et Ordre*. Paris: Quadrige / PUF . Original, 1974
- HAYEK, Friedrich A. (1981). *Droit, Législation et Liberté : II – Le Mirage de la Justice Sociale*. Paris: PUF. Original, 1976
- HAYEK, Friedrich A. (1985). *La Route de la Servitude*. Paris: PUF. Original, 1946
- HAYEK, Friedrich A. (1995). *Droit, Législation et Liberté : III – L'ordre Politique d'un Peuple Libre*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1979
- HEGEL, G. W. Friederick (1976). *Princípios de Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães Editores

- HELD, David (1989). *Political Theory and Modern State*, Stanford: Stanford University Press
- HELVETIUS, Claude-Adrian (1988). *Corpus des Oeuvres Philosophiques de Langue Française*. Paris: Fayard. Original, 1758.
- HERMET, Guy (1996). *En las Fronteras de la Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica
- HOBBS, Thomas (1982). *Le Citoyen ou les Fondements de la Politique*. Paris : Flammarion. Tradução de Samuel Sorbière. Apresentação de Simone Goyard-Fabre. Original, 1647, *De Cive*.
- HOBBS, Thomas (1983). *Le Léviathã*. Trad. para francês por F. Tricaud. Paris: Éditions Syrei
- HUME David (1993). *Traité de la Nature Humaine*. Paris: Garnier-Flammarion. Original, de 1740.
- HUME, David (1983). *Une Enquête sur L'Entendement Humain*. Paris : Garnier-Flammarion. Original, de 1758.
- KANT, Emmanuel (1960). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Coimbra: Atlântida Editora. Original, 1786, *Grundlegung zur Mataphysik der Sitten*. Tradução por Paulo de Quintela, a partir do texto da edição da obra de Kant por Arthur Buchenau e Ernst Cassirer, Berlim, 1922
- KANT, Emmanuel (1966): *Critique de la Raison Pratique*, Paris: PUF
- KANT, Emmanuel (1999). *Ideia de uma História universal do Ponto de Vista Cosmopolítico*. Lisboa. Didáctica Editora. Tradução de autor desconhecido. Original, 1784, *Konisberg*. Introdução e Comentários de Jean-Michel Muglioni.
- KANT, Emmanuel (2001). *Crítica da Razão Prática*. Lisboa: Edições 70. Original, *Kritik der Praktischen Vernunft*, 1788, Edição de Johann Friedrich Hartknoch. Traduzido a partir da edição de Wilhelm Weischedel, Insel Verlag, 1956, Wiesbaden. Tradução de Artur Morão.
- KANT, Emmanuel (2002). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70. Original, *Zum Ewigen Frieden, ein Philosophischer Entwurf, etc.*, 1783. Traduzido a partir de, 1964, Wilhelm Weischedel, Insel Verlag, Wiesbaden, 1964, *Wissenschaftliche Buchgesellschaft*). Tradução de Artur Morão.
- LASKI, Harold J. (1973). *O Liberalismo Europeu*. S. Paulo: Editora Mestre Jou. Original, 1936, *The Rise of European Liberalism- an Essay in Interpretation*, London, George Allen e Unwin, Ltd
- LEFORT, Claude (1979). *Éléments d'une Théorie Critique de la Bureaucratie*. Paris. Gallimard. Edição original, 1971, Librairie Droz, Suisse
- LEFORT, Claude (1986). *Essais sur le Politique – Siècles XIX-XX*. Paris . Éditions du Seuil
- LENINE, Vladimir I. (1971). *Imperialismo, Estádio Supremo do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Nosso Tempo. Original, 1916. Tradução de Soveral Martins
- LEPAGE, Henri (1978). *Demain le Capitalisme*. Paris: PUF (Poche)
- LIMA, Licínio Carlos Viana (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho - Instituto de Educação e Psicologia. Primeira Edição
- LOCKE, John (1999): *Ensaio Sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*, Lisboa, Edições 70, pp. 35-36). Original, 1690, *An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government*. Tradução de João Oliveira de Carvalho da II parte de *Two Treatises of Civil Government*, editada por Peter Laslett, 1960, Cambridge University

- Press. Apresentação de Mendo de Castro Henrique e Manuel de Araújo Costa
- MARX, Karl (1846). A Ideologia Alemã. In MARX, Karl e Frederick ENGELS (1975). *Ludwig Feuerbach e o fim da Filosofia Clássica Alemã e outros Textos Filosóficos (Antologia)*. Lisboa: Editorial Estampa. PP. 25 - 49
- MARX, Karl (1971). *Os Manuscritos Económico-Filosóficos*. Porto: Brasília Editora
- MARX, Karl (1974). *O Capital* – I e II Volumes. Lisboa: Delfos. Original (1967, I, e 1885, II, este já por Engels, e o III, em 1905, por Kautski)
- MARX, Karl (1976). *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa: Edições 70
- MARX, Karl (2000). *Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*, in François GUERY (2000). *Marx- Critique du Droit Hégélien de l'État – État, Société Civile et Absence du Politique*. Paris: Ed. Ellipses
- MARX, Karl e Friederich ENGELS (1968). *Manifesto do Partido Comunista*. S.Paulo: Editora Escrita, ltdª, p. 23). Original, 1848.
- MARX, Karl e Friederich ENGELS (1975). *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã e Outros Textos Filosóficos*. Lisboa: Editorial Estampa
- MICHELS, Robert (2001): *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna – Investigação sobre as Tendências Oligárquicas na Vida dos Partidos Políticos*. Lisboa: Antígona – Editores Refractários. Original, 1910. Tradução de José M. Justo a partir de *Zur Soziologie des Parteiwesens in Der Modernen Demokratie*, edição de 1989, por Alfred Kroner Verlag
- MILL, John Stuart (1865; 1994). *Del Gobierno Representativo*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A.
- MILL, John Stuart (1979): *Capítulos Sobre el Socialismo y Otros Escritos*. Madrid: Aguilar Ediciones, S. A.
- MILL, John Stuart (1985): *Principles of Political Economy*. Londres: Penguin Classics
- MILL, John Stuart (1990): *De la Liberté*. Paris: Éditions Galimard. Original, Traduzido do Inglês para Francês por Laurence Lenglet. Prefácio de Pierre Bouretz. Original, 1859, *On the Liberty*.
- MILL, John Stuart (1998). *L'Utilitarisme. Essai sur Bentham*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução a partir de J.S.Mill, *Utilitarianism and Bentham's*, 1969, por Williams Collins Sons & CO. Ltd.
- MILL, John Stuart (2002). *A Liberdade. Utilitarismo*. S. Paulo: Martins Fontes. Tradução de Eunice Ostrenski. Original, 1861, 1863 e 1874. Tradução em português do Brasil por Livraria Martins Fontes, S. Paulo, a partir da publicação de Isaiah Berlin, 1969, *Four Essays on Liberty*, em Oxford University Press.
- MONTESQUIEU (2002): *Do Espírito das Leis*. S. Paulo: Martin Claret. Tradução de Jean Melville. Original, 1748, *De l'Esprit des Lois, ou du Rapport que les Lois Doivent Avoir avec la Constitution de Chaque Gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce, etc..*
- MORE, Thomas (1973). *Utopia*. Lisboa: Edições Europa-América
- NIETZSCHE, Friederich (1976). *A Genealogia da Moral*. Lisboa: Guimarães Editores, 3ª edição. Tradução de Carlos José de Meneses.
- NIETZSCHE, Friederich (1978). *Assim Falava Zaratustra – Livro para Todos e para Ninguém*. Lisboa: Editorial Editorial Presença – Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Carlos Grifo Babo.

- NIETZSCHE, Friederich (1997). *O Anticristo*. Lisboa: Guimarães Editores, 9ª edição. Primeira Edição, 1916, Guimarães Editores. Tradução de Carlos José de Meneses
- NIETZSCHE, Friederich (1998). *Para Além do Bem e do Mal*. Lisboa: Guimarães Editores, 7ª edição. Tradução de Hermann Pfluger. Primeira Edição, 1917, Guimarães Editores
- NOZICK, Robert (1988). *Anarchie, État et Utopie*. Paris: Quadrige / PUF. Original, 1974, New York : Basic Books
- OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et Les Partis Politiques*. Paris: Calman-Lévy Éditeurs.
- OSTROGORSKI, Moisei. *Les Origines des Associations Politiques et des Organisations des Partis en Angleterre*. Revue Historique, Vol LII, Julho-Agosto de 1893
- RAWLS, John (1996). *Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de João Sedas Nunes a partir do original da edição de 1993, por Columbia University Press.
- RAWLS, John (2001). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, Segunda Edição (1ª, 1993). Tradução de Carlos Pinto Correia. Original de Rawls, 1971, Harvard University Press.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1973). *Contrato Social*. Lisboa: Editorial Presença. Tradução de Mário Franco de Sousa. Original, *Du Contract Social*, 1760.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. Lisboa: Didáctica Editora. Tradução de Ana Rabaça. Original, 1755, *Discours sur l'inégalité Parmi les Hommes*, Genebra. Introdução e Comentários de Florence Khodoss.
- SAINT-SIMON (1951). *Saint-Simon- Textes Choisis*. Paris: Éditions Sociales. Prefácio e comentários de Jean Dautray.
- SHUMPETER, Joseph (1983). *Histoire de l'Analyse Économique*: Paris : Gallimard (Original, de 1954)
- SHUMPETER, Joseph (1984). *Impérialisme et Classes Sociales*, Paris, Flammarion, p. 43, tradução de Suzanne de Segonzac e Pierre Bresson, do original, 1919, *Zur Soziologie der Imperialismen*
- SHUMPETER, Joseph (1990). *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*. Paris: Éditions Payot. Original alemão, 1947.
- SMITH, Adam (1999). *Riqueza das Nações*. Vols. I e II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição. Tradução e notas de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar. Original, 1776: *An inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*.
- SMITH, Adam (1999). *Teoria dos Sentimentos Morais*. S. Paulo: Livraria Martins Fontes, 4ª edição. Tradução de Lya Luft. Original, 1759: *Theory of Moral Sentiments*.
- SPENCER, H. (1981). *The Man versus the State*. Indianapolis: Liberty Classics. Original: 1880
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1967). *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Gallimard. Original, 1854:
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2001). *Da Democracia na América*. Porto: Rés-Editora. Tradução de Maria da Conceição Ferreira da Cunha. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1836 e 1845
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2002). *Da Democracia na América - Edição integral*. Oeiras: Principia. Original, *De la Démocratie en Amérique*, 1835 e 1840
- TODOROV, Tzvetan (2002) : *Memória do Mal, Tentação do Bem – Uma Análise do Século XX*. Porto: ASA Editores II. Original, *Mémoires du Mal, Tentation du Bien* 1990, por Éditions Robert Laffont, Paris

### Referências sobre o Estado Novo

- AMARAL, A. (1965). *Livro do Mestre - A Aula de Religião na 4ª Classe*. Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.
- BIVAR, C. Fátima (1975). *Ensino primário e Ideologia*. Lisboa. Seara nova
- BEJA, Filomena; Júlia SERRA; Estela MACHÁS e Isabel SALDANHA (1996). *Muitos anos de Escolas – Vol. II. - Edifícios para o Ensino Infantil e Primário. Anos 40 a 70*. Lisboa: Ministério da Educação – Departamento de Gestão de Recursos Educativos
- BEJA, Filomena; Júlia SERRA; Estela MACHÁS e Isabel SALDANHA (1990). *Muitos anos de Escolas – Vol. I. Edifícios para o Ensino Infantil e Primário até 1941*. Lisboa. Ministério da Educação – Direcção Geral de Administração Escolar
- CAETANO, Marcelo (1936). *O Município no Estado Novo*, In UNIÃO NACIONAL (1936). *Uma Série de conferências na União nacional*. Pp. 323-332. Lisboa. Presidência do Conselho de Ministros
- CAETANO, Marcelo (1968). *Ensaio Pouco Político*. Lisboa: Editorial Verbo
- CAETANO, Marcelo (1950). *Posição Actual do Corporativismo Português*. Edição do Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Organização Nacional da Mocidade Portuguesa
- CAETANO, Marcelo (1984). *Manual de Direito Administrativo I*. Coimbra: Livraria Almedina, 10ª Edição
- BAPTISTA, Maria Isabel (2004). *O Ensino Normal Primário – Currículo, Práticas e Políticas de Formação*. Lisboa: Educa
- CAETANO, Marcelo (1990). *Manual de Direito Administrativo II*. Coimbra: Livraria Almedina, 10ª Edição
- CARAMONA, Manuel e Liberato OLIVEIRA (1953). *Sumário de Legislação do Ensino Primário*. Lisboa. Gomes e Rodrigues Editores, lda
- CARVALHO, Rómulo de (1986). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- CEBOLA, Dionísio (1997). *Direcções Escolares - Subsídios para a sua História*. Portalegre. Edição do próprio.
- CRUZ, Manuel Braga (1995). *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand Editora
- CRUZ, Manuel Braga da (1988). *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Editorial Presença
- CRUZ, Manuel Braga da (1999). *O Estado Novo e a Igreja Católica*. Lisboa: Editorial Bizâncio
- VAZ PIRES, Alberto. "Plano de Lição de História. ESCOLA PORTUGUESA, Nº 786 (17 de Dezembro de 1949). Pp. 95-96
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1233, de Março de 1960
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1245 de Março de 1961
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 902 de Abril de 1952
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1234 de Abril de 1960

- FERNANDES, Abílio (1958). *Elementos Práticos de Legislação Escolar*. Braga: Livraria Cruz
- FERNANDES Abílio (1970). *Elementos Práticos de Legislação Escolar*. Braga: Livraria Cruz
- FERNANDES, Abílio (1965). *Elementos Práticos de Legislação Escolar*. Braga: Livraria Cruz. Nona Edição
- FERREIRA A. Justino (1936). *Apêndice 2 a Legislação do Ensino Primário*. Porto: Ed. Educação Nacional
- FERREIRA, A. Justino (1935) *Apêndice 1 a Legislação do Ensino Primário*. Porto: Ed. Educação Nacional
- FERREIRA, A. Justino (1935). *Legislação do Ensino primário, Apêndice I*. Porto: Ed. Educação Nacional
- FERREIRA, Justino (1936). *Legislação do Ensino Primário- Apêndice II*. Porto: Ed. Educação Nacional
- FERREIRA, Justino (1937). *Legislação do Ensino Primário, Apêndice III*. Porto: Ed. Educação Nacional
- FERREIRA, Matos (1990), in Telejornal em 30/12/1990
- FERREIRINHA Amândio Serra (1950). *Legislação Comparada do Ensino Primário*, 1º Vol. Porto: Editorial Domingos Barreira
- FORMOSINHO, João (1987). *Educating for Passivity - a Study of Portuguese Education. (1926- 1968)*. PH Thesis. University of London. Institute of Education
- GEORGEL, Jacques (1985). *O Salazarismo*. Lisboa: D. Quixote
- GRÁCIO, Rui. *Perspectivas Futuras*, in M. Silva e I. Tâmen (1981). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian
- GRAHAM, Lawrence S. ( 1975). *Portugal. The Decline and Collapse of Authoritarian Order*. Londres e Beverly Hills: Sage Publications
- GUERRA, Miller (1971). *Diário das Sessões*. Lisboa: Assembleia Nacional
- LIMA, Licínio C. V. S. (1992). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1874-1988)*. Braga. Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho
- MARQUES, Alfredo (1988). *Política Económica e desenvolvimento em Portugal - 1926-1959*. Lisboa: Livros Horizonte
- MARQUES, Oliveira (1981). *História de Portugal, Vol. III*. Lisboa: Palas Editora
- MARTINS, Moisés de Lemos. (s.d.). *O Olho de Deus no Discurso Salazarista*. Porto: Edições Afrontamento
- MONDOLFO, Rodolfo (1967). *Figuras e Ideias da Filosofia da Renascença*. S. Paulo: Editora Mestre Jou
- MÓNICA, M. F. (1978). *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Editorial Presença
- NÓVOA, António (1987). *Le Temps des Professeurs*, Vols I e II. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica
- NUNES, Natália (1981). *Memórias da Escola Antiga*. Lisboa: Didáctica Editora
- PEREIRA, Sara Marques (Coordenadora, 2002). *Memórias da Escola Primária Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte



- PIMENTEL, Irene Flunser (2000). *História das Organizações Femininas no Estado Novo*. Lisboa: Círculo de Leitores
- PIRES DE LIMA, Augusto César (1941). *O Papel do Professor de Instrução Primária* (Conferência realizada a convite da Federação dos Amigos da Escola Primária, em 2 de Maio de 1941). Porto: Tipografia Sequeira, Lda. Porto: 1942
- PORTUGAL, Presidência do Conselho (1954). *Vinte e Cinco Anos de Administração Pública*. Lisboa: Imprensa Nacional
- REIS, António (1971). *O Economicismo é um Humanismo*. Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.
- ROSA, Adelino de Matos (1965). *Preparação de lições. sua importância no aproveitamento escolar*, in Rev. Escola Portuguesa, nº 1302, Dezembro de 1965.
- ROSAS, Fernando (1986). *O Estado novo nos Anos Trinta (1928-1938)*. Lisboa: Edit. Imprensa Universitária e Editorial Estampa
- ROSAS, Fernando (1987). *Portugal – Século XX (1890-1976). Pensamento e Acção Política*. Lisboa. Editorial Notícias (Política)
- ROSAS, Fernando (1987). *Portugal – Século XX (1890-1976). Pensamento e Acção Política*. Lisboa: Editorial Notícias
- ROSAS, Fernando e Pedro Aires OLIVEIRA (2004). *A Transição Falhada – O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Editorial Notícias
- SALAZAR, António O. (1935) *Discursos I*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada
- SALAZAR, António O. (1945). *Discursos e Notas Políticas II*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada
- SALAZAR (1944 ). *Discursos III*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada
- SALAZAR A. O.(1951). *Discursos IV*. Coimbra: Coimbra editora Limitada
- SALAZAR A. O.,(1951) *Discursos IV*, Coimbra: Editora Limitada, Coimbra
- SALAZAR, A. O. (1959), *Discursos V*, Coimbra: Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, A. O. (1959), *Discursos V*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada
- SALAZAR, A.O.(1967). *Discursos e Notas Políticas VI*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada
- SALAZAR, António O..(1935) *Discursos I*. Coimbra Editora Limitada. Coimbra,
- SAMPAIO, Salvado (1975). *Contribuição Monográfica - Vol I (1911-1926)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de Ciência
- SAMPAIO, Salvado (1976). *Contribuição Monográfica - Vol II (1926-1955)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de ciência
- SAMPAIO, Salvado (1977). *O Ensino primário (1911-1969) - Contribuição Monográfica, Vol III (1955-1969)*. Lisboa: Instituto Gulbenkian de ciência
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990). *"O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984)*. Porto. Edições Afrontamento
- SANTOS, Boaventura Sousa. *"A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984)*. in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984. pp. 7-30
- SCHMITTER, Phillipe C. (1975). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal - Contemporary Political Sociological Series* . Sage Professional Series. Vol.I: 06-11

- SECRETARIADO Nacional da Catequese (1965). *Manual de Religião e Moral para a 4ª Classe*
- SMITH, Alain G.R. (1973). *A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII*. Lisboa. Editorial Verbo
- STOER, Stephen (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento
- TELES, Galvão (1964). *Problemas da Juventude*, in Galvão TELES (1966). *Temas de Educação*. Lisboa: MEN, pp. 240-245.
- TRABULO, António (2005). *O Diário de Salazar*. Lisboa: Autor e Parceria A. M. Pereira
- TRISTÃO, Jorge - *O Exame - Breves Considerações*, in Escola Portuguesa, nº 1234 (Abril de 1960. P. 19
- VVAZ PIRES, Alberto Eugénio (1949). *O professor Primário e As Casas do Povo*, in Escola Portuguesa, nº 782, Outubro de 1949, pp. 1-2.
- VAZ PIRES, Alberto. *Da diferenciação do Ensino*. In Escola Portuguesa, nº 817, Julho de 1950, pp. 563-4.
- VEIGA DE MACEDO (1950). *Sessão de Homenagem aos Professores do Ensino Primário*, na Sociedade de Geografia. In Escola Portuguesa, nº 916. Julho de 1952.

### **Legislação**

- Dec. 5787-A de 10/5/1919
- Dec. 16116, de 9/11/1928
- Dec. 17983, de 20/2/30
- Dec.19594 de 15/4/1931
- Dec. 18962, de 15/2/1932
- Dec. 20889, de 15/2/1932
- Dec. 21943, de 5/12/1932
- Dec. 22151, 23/1/1933
- Dec. 22993,29/8/1933
- Dec. 23048 de 23/9/1933
- Dec. 23049 de 23/9/1933
- Dec. 22469, de 11/4/1933
- Dec. 23050 de 23/9/1933
- Dec. 23051 de 23/9/1933
- D.L. 22470 de 11/4/1933
- Dec. 23053 de 23/9/1933
- Dec. 23054 de 23/9/1933
- Dec. 23228 de 15/11/1933
- Dec. 24683 de 27/11/1934
- Dec. 25495 de 13/9/1935
- Dec. 25317 de 13/5/1935
- Lei 1901 de 21/5/1935
- Dec. 27424 de 31/12/1936

Dec. 27003 de 14/9/1936  
 D.L. 27279, de 24/11/1936  
 D.L. 27058, de 30/9/1936  
 D.L. 27003, de 14/9/36  
 Dec. 27301 de 4/12/1936  
 Dec. 28262 de 8/12/1937  
 Dec. 27603 de 29/3/1937  
 Dec. 28859 de 18/7/38  
 Dec. 31095 de 31/12/1940  
 Dec. 30615 de 25/7/1940  
 Lei 1984 de 30/5/1940  
 D.L. 36501, de 9/9/1947  
 Lei 2085, de 17/08/56  
 Lei 2086, de 22/8/56  
 D.L. 42994, de 28/5/60  
 Lei 2107, de 5/4/61  
 D.L. 46909 de 19/3/66  
 Port. 22966, de 17/10/67  
 D.L. 48 905 de 11/3/67  
 Port. 23485, de 16/7/68  
 D.L. 48797, de 26/12/68  
 D.L. 49397, de 24/11/69  
 Lei 2144 de 29/5/1969.  
 Dec. 49401, de 24/11/1969  
 D.L. 361/70 de 1/8  
 D.L. 556/71 de 16/12  
 D.L. 486/71 de 8/11  
 Lei 4/71 de 21/8  
 Lei 6/71 de 8/11  
 Lei 3/71 de 16/8  
 D.L. 408/71, de 27/9  
 D.L.s 162/71, de 24/4  
 D.L.178/71 de 30/4  
 D.L. nº 150/72.  
 D.L. 390/72 de 13/10  
 D.L. 368/72 de 30/9  
 Portaria 362/72 de 30/6  
 D.L. 222/73 de 25/7  
 Lei 3/73 de 5/4  
 D.L. 95/86 de 13/5  
 CIRCULAR nº 5, Livro 3, de 13/7/1935, da DGEP, in Ferreirinha, op. cit., p. 458.  
 Circular nº 120, de 7/9/1934, da DGEP  
 Dec de 29/3/1911  
 Dec. 6137 de 29/9/19

Dec. 12706 de 20/11/1926.  
Dec. 12854 de 17/12/1926.  
Dec. 16024, de 13/10/1928.  
Dec 16481, de 8/2/1929.  
Dec. 16361, de 14/1/29  
Dec. 16481, de 8/2/29  
Dec. 16729, de 13/4/29  
Dec. 16836 de 13/5/1929  
Dec. 17926, de 8/2/1930.  
Dec. 18104, de 19/3/1930  
Dec. 18380, de 23/5/30  
Dec. 18646 de 19/7/30  
Dec. 18664, de 24/7/1930  
Dec. 18934, de 17/10/1930  
Dec. 18347, de 17/5 /30  
Dec. 22369, de 30/3/33  
D.L. 26115, de 23/11/35  
D.L.27279, de 24/11/36  
Dec.26611, de 19/5/36  
Dec. 32 241, de 5/9/42  
DL. 36147 de 5/2/1947.  
Dec. 38968, de 27/10/52,  
D.L. 40762,de 7/9/56.  
D.L. 46156, de 16/1/65  
D.L. 178/71,de 30/4  
D.L. 485/72,de 2/12  
D.L's 45 e 46/73, de 12/2  
D.L. 82/73, de 3/3.  
D.L. 223/73, de 25/7).  
D.L. 211/81, de 13/7  
Dec. 5787-A  
Dec. 6137, de 29/9/19.  
Dec. 6203  
Dec. 9223, de 6/11/23  
Lei 1751 de 23/2/2  
Dec 14417, de 12/10/27  
Dec 14463, de 22/10/27  
Portaria 5060 de 21/10/27  
Dec 14889, de 16/1/28  
Dec 16037, de 15/10/28  
Dec 16077 de 26/10/28  
Dec 27603, de 15/10/28

Dec 18379, de 23/5/30.  
Dec 18413, de 2/6/30  
Dec 18646, de 7/8/30  
Dec 20254, 1931  
Dec. 20604, de 9/12/31  
Dec 21695, 932  
Dec. 21103, de 15/4/32  
Circular nº 22, de 15/10/33, da DGEP  
Circular nº 738, de 16/10/33  
Dec 22369 de 30/3/33  
Circular nº 67/ DGEP, de 25/5/34  
Circular nº 88, de 13/9/34  
Circular nº 113/DGEP, de 17/5/34  
Circular da DGEP nº 88 de 13/9/35  
Circular nº 342, de 7/10/35  
Dec 25311,1935  
Dec. 25305 de 9/5/35  
Dec 27279, de 24/11/36.  
Dec 27603, de 29/3/37  
Dec 27735, de 27/5/37  
Dec 27882, de 21/7/37  
38-Lei 1969 de 20/5/38  
Dec 32629 de 16/1/43  
Circular 137, de 6/10/51, da DGEP  
Circular de 23/2/52  
D.L. 38969, de 27/10/52  
Circular nº 268, de 13 de Fevereiro de 1954, da DGEP,  
Dec 42994, de 28/5/60  
D.L. 43618 de 22/4/61  
Portaria 18518 de 7/6/61  
D.L. 44378, de 30/5/62  
Circular nº 589, de 18/12/63  
Circular nº 589 (aditamento), 18/12/63  
Circ. 596, de 2/6/64  
Despacho do Ministro da Educação, de 9/9/69

### Referências no estudo da República Democrática e Pluralista

- AMARAL, Diogo F. (1986). *Curso de Direito Administrativo*. Livraria Almedina: Coimbra
- BENAVENTE, Ana (1990). *Escola, Professores e Processos de Mudança*. Lisboa: Livros Horizonte
- BRAGA DA CRUZ, Luís (1987). *A Educação na Actividade Municipal*. Estudos Autárquicos, Comissão de Coordenação da Região Norte. Porto
- C MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986). *Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985)*. Lisboa: Livros Horizonte
- CERI/OCDE (1983). *Sistema de Educação Especial em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação
- CLÍMACO, Maria do Carmo et Alii (1988). *Práticas de gestão - Ensino Primário*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
- CLÍMACO, Maria do Carmo M. RANGEL (1988). *Quadro Legal - Ensino Primário*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
- COMISSÃO para a IGUALDADE DOS DIREITOS entre HOMENS E MULHERES (2001). *Situação das Mulheres*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- COMISSÃO para a PROMOÇÃO dos DIREITOS HUMANOS e IGUALDADE na EDUCAÇÃO (1991). *Contributo para o Estudo da Diferença no Sistema Educativo. I Vol.* Lisboa: Editorial do ME
- CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO do Modelo de Administração da Escola Básica e Secundária Instituído pelo Decreto-Lei nº 172/91 (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, Editorial do Ministério da Educação
- DAEHNHARDT, Rainer (2002): *Portugal e a Europa: Traídos e Burlados*. Parede: Edições Quipu.
- FERNANDES, António Sousa (1988). *A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional e Local e Institucional da Educação Escolar, segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo*. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988). *A Gestão do Sistema Escolar*. Pp. 103 – 148. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
- FERNANDES, Armando (Coord., 2004): *Contrastes e Transformações na Cidade de Bragança (1974 – 1984)*. Bragança: Edição da Câmara Municipal.
- FERREIRA, Henrique da Costa. *Educação e Ensino*. In Armando FERNANDES (Coord., 2004): *Contrastes e Transformações na Cidade de Bragança (1974 – 1984)*. Bragança: Edição da Câmara Municipal. Pps. 112-123
- FERREIRA, Henrique da Costa. *Trinta anos de Sistema de Ensino em Bragança*. In AMIGOS de BRAGANÇA, nºs de Julho e Agosto de 2004, pp. 10-11 em ambos os números
- FIGUEIREDO, Rui Paulo (2004). *Aníbal Cavaco Silva e o PSD (1985- 1995) – A Pós-Consolidação do Regime Democrático Português*. Lisboa: Hugin Editores
- GOMES, Paulino (Coorden., 1997). *Municípios- 20 anos de Poder*. Porto: Edições ASA.

- GRÁCIO Rui (1981). *Educação e Processo Democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte
- HESPANHA, António (1986). *As Transformações Revolucionárias e o Discurso dos Juristas*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 18, 19 e 20. Coimbra: Centro de Estudos Sociais
- LEAL, Américo Cordeiro (1985). *Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância*. Porto: Porto Editora
- LIMA, Licínio C. Viana S. (1988). *A Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte
- MACHADO, Baptista (1982). *Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina
- MAGALHÃES, Maria José (1998). *Movimento Feminista e Educação – Portugal, décadas de 70 e 80*. Oeiras: Celta
- MAGONE, José M (1997). *European Portugal - The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Hampshire: MacMillan Press, Ltd
- MATEUS, Abel (1998). *Economia Portuguesa desde 1910*. Lisboa: Editorial Verbo
- MAXWELL, Kenneth (1999). *A construção da Democracia em Portugal*. Lisboa. Editorial Presença. Original. *The Making of Portuguese Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press, 1995
- MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986). *Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985)*. Lisboa: Livros Horizonte
- PINTASILGO, Maria de Lurdes (1985). *Dimensões da Mudança*. Porto: Edições Afrontamento
- PORGUGAL. Portaria 572/79, de 31/10. *Programas experimentais do Ensino Primário*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda
- PORTO EDITORA (1992). *Programas do I Ciclo*. Porto: Porto Editora,
- PORTO EDITORA (1998). *Constituição da República Portuguesa de 1976* (com as alterações introduzidas em 1982, 1989 e 1997). Porto: Porto Editora
- PORTO EDITORA (2003). *Legislação Essencial para os Professores*. Porto: Porto Editora
- PORTUGAL - Ministério da Educação (1999). *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP - Estudos Temáticos, Vol I*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação
- PORTUGAL, Governo Provisório da República Portuguesa (1975). *Programa de Política Económica e Social*. Lisboa: Ed. Imprensa Nacional casa da Moeda. Lisboa
- PORTUGAL, MEC/SEOP (1974). *Programas para o ano de 1974/75*. Algueirão: Editorial do MEC. Algueirão
- PORTUGAL, Secretaria de Estado da Educação (1980). *Programas do Ensino Primário Elementar (Programa Verde)*. Algueirão: Editorial do MEC
- PORTUGAL, Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica (1975). *Programas do Ensino Primário Elementar (Programa Laranja)*. Lisboa: Direcção Geral do Ensino Básico
- PORTUGAL, Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário (1978). *Programa do Ensino Primário (Programa Limão)*, (Em regime experimental). Lisboa: Direcção Geral do Ensino Básico
- PORTUGAL. Conselho de Ministros. Programa do I Governo Provisório. Pode ser encontrado em Decreto-Lei nº 203/1974, de 15/5.

- PORTUGAL. Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1986). *Estatísticas da Educação*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação
- PORTUGAL. Ministério da Educação. Departamento de Programação e Gestão Financeira (1992). *Organização e Recursos das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*. Lisboa
- PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete de Estudos e Planeamento (1991). *Estatística de Alunos - 1º Ciclo do Ensino Básico (aproveitamento 1988/89)*. Lisboa: Ministério da Educação
- PORTUGAL: Ministério da Educação (1998): *Guia do Sistema Educativo*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação
- REIS, António (Coorden.,1993). *Os Municípios e o Poder Local*. Lisboa: Círculo de Leitores
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). *Democracia e Participação*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990). "O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984), Porto: Edições Afrontamento
- SANTOS, Boaventura Sousa (1993). *Portugal - Um Retrato Singular*. Porto: Ed. Afrontamento
- SANTOS, Boaventura Sousa. "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984. Pp. 7-30
- SARMENTO, Manuel Jacinto (1991). *Professores do Ensino Primário: A Carreira e/ou a Vida*. Braga: CEFOPE da Universidade do Minho
- SARMENTO, Manuel Jacinto (1992). *O Conflito Intergrupar na Formação de Professores - Estudo de Um Caso*, in Revista Portuguesa de Educação, Vol 5, nº 3 (1992), pp. 105-124. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho
- SARMENTO, Manuel Jacinto (1994). *A Vez e a Voz dos Professores - Contributo para o Estudo da Cultura Organizacional da Escola Primária*. Porto: Porto Editora
- SILVA, Aníbal Cavaco (1995). *As Reformas da Década*. Venda Nova: Bertrand Editora
- SILVA, Aníbal Cavaco (1995). *Autobiografia Política*. Lisboa: Círculo de Leitores
- STOER, Stephen (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento
- TEXTO EDITORES (2000). *O Século XX Português – Personalidades que marcaram uma Época*. Lisboa: Texto Editores
- VALA, Jorge; Manuel Vilaverde CABRAL e Alice RAMOS (Organizadores, 2003). *Atitudes Sociais dos Portugueses. Tema 5: Valores Sociais – Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*. Lisboa: ICS / EVS.
- VASCONCELOS e SÁ, Jorge; Miguel FRASQUILHO; Margarida Palla GARCIA e Carla GONÇALVES (2001). *Portugal Europeu? – Primeiro fui a Portugal, depois viajei para a Europa...* .Lisboa: Vida Económica.

## Legislação

Circular 6/78, de 8/6, da DGEB.

Circular nº 16, de 17/10/83, da Direcção Geral do Ensino Básico



Circular nº 24-83, de 12-10 da DGEB

Circular nº 3 de 28/6/84, do DGEB, regulamentando o Despacho de 23 de Agosto de 1983.

Circular nº 3/81, Pº DSPRI- SOE-G-2-76/80-81, 6ª Secção, 10/2/81, da DGEB

Circular nº 3/82, de 25 de Maio, da DGEB

Circular nº 678 de 13/10/81

Circular nº 8, de 2-8-83, da DGEB.

Circular nº 3/DIV/84, de 25/7, da DGEB.

Circular/DGEB 5/79, de 8/11.

D. L. 243/87, de 15/6

D. L. 243/87, de 15/6

D. L. 408-71, de 27/9

D. L. 489-75, de 5-9

D. L. 236/74 de 3/6

D. L. 236/74 de 3/6

D. L. 366/74 de 19/8

D. L. 366/74 de 19/8

D.L. 107-82, de 8-4.

D.L. 125-82, de 22-4

D.L. 126-83, de 9-3

D.L. 137-77, de 6-4

D.L. 160/79 de 30/5.

D.L. 160/79 de 30/5.

D.L. 161/80 de 28/5.

D.L. 161/80 de 28/5.

D.L. 172/91

D.L. 172/91

D.L. 174/77,

D.L. 174/77,

D.L. 179-74, de 30-4

D.L. 191/79, de 23/6

D.L. 191-D/79

D.L. 191-D/79

D.L. 193/74 de 9/5

D.L. 193/74 de 9/5

D.L. 201-72, de 19-6

D.L. 211/81, de 13/7.

D.L. 211/81, de 13/7.

D.L. 24/84 de 16/1.

D.L. 24/84 de 16/1.

D.L. 256-A/77 de 17/6.

D.L. 256-A/77 de 17/6.

D.L. 257-77, de 18-6

D.L. 263-A/76 de 9/4.  
D.L. 263-A/76 de 9/4.  
D.L. 279-78, de 7-9  
D.L. 299/84, de 5 de Setembro  
D.L. 299/84, de 5/9  
D.L. 299/84, de 5/9  
D.L. 300/85 de 29/7.  
D.L. 300/85 de 29/7.  
D.L. 338/83 de 20/7.  
D.L. 338/83 de 20/7.  
D.L. 361-89, de 18-10  
D.L. 369/83 de 6/10.  
D.L. 369/83 de 6/10.  
D.L. 370/79, de 6/9  
D.L. 376-72, de 4-10  
D.L. 3-87, de 7-1  
D.L. 399-A/84, de 28 de Dezembro  
D.L. 399-A/84, de 28/12  
D.L. 399-A/84, de 28/12  
D.L. 406/74 de 29/8  
D.L. 406/74 de 29/8  
D.L. 412/80, de 27/9  
D.L. 414-80, de 27-9.  
D.L. 45/73, de 12/2  
D.L. 45249, de 16/9/63  
D.L. 45-A/84 de 3/2.  
D.L. 45-A/84 de 3/2.  
D.L. 46037, de 16/11/64  
D.L. 46135, de 31-12-64  
D.L. 46349, de 22-5-65  
D.L. 464/71, de 6/11  
D.L. 46-73, de 12/2  
D.L. 478-77, de 15-11  
D.L. 485-72, de 2-12.  
D.L. 534-79, de 31-12).  
D.L. 537/77, de 30/12  
D.L. 538-76, de 9-776  
D.L. 540/79, de 31/12  
D.L. 540/79, de 31/12  
D.L. 540/79, de 31/12  
D.L. 552-77, de 31-12  
D.L. 553/80 de 21/11  
D.L. 553/80 de 21/11

D.L. 594/74 de 7/11  
D.L. 594/74 de 7/11  
D.L. 595/74 de 7/11/1974  
D.L. 595/74 de 7/11/1974  
D.L. 61/80, de 7/4.  
D.L. 62/85 de 13/3.  
D.L. 62/85 de 13/3.  
D.L. 70-77, de 25-2  
D.L. 74/84, de 2/3  
D.L. 74/84, de 2/3  
D.L. 77/84 de 2/3.  
D.L. 77/84 de 2/3.  
D.L. 77/84 de 8/3.  
D.L. 77/84 de 8/3.  
D.L. 77/84, de 8/3  
D.L. nº 315/84, de 28/9  
D.L.100/86 de 14/5  
D.L.100/86 de 14/5  
D.L.177-77, de 17-4.  
D.L.211-81, de 13-7  
D.L.3-03-78,de 12-10  
D.L.356-76, de 14-5.  
D.L.40964,de 31/12/56  
D.L.47091, de 11-7-67  
D.L.666-76,de 4-8  
D.L.6-77, de 5-1.  
D.L.82-73, de 3-9  
D.L.s 38968 e 38969,de 27-10-52  
Dec. 22369, de 30/3/1933  
Dec. 70-78, de 15-7 e  
Dec.-Lei 356-76, de 14.  
Decreto-Lei 5/91, de 7/1  
Decreto-Lei 5/91, de 7/1  
Desp 40/80, de 10/5/80  
Desp 40/80, de 10/5/80  
Desp. 39/82, de 31/12  
Desp. de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude  
Desp. de 30/6/83  
Desp. do Secretário de Estado da Educação e Juventude, de 1/3/82.  
Desp. MEC - 224/81, de 7/9.  
Desp. nº 139/77, in Diário da República de 20/10/77  
Desp. nº 42/78, de 18/4, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica  
Desp. nº 84/77,de 1/3

Desp. Normativo 122/79, do Ministro da Educação e Investigação Científica  
 Desp. SEAE /40/75, de 8/11 in ESCOLA DEMOCRÁTICA - Número Especial de  
 Legislação -Julho a Dezembro de 1975.  
 Desp. SEEAE, de 19-4-83  
 Desp.68/74, DR II, de 28/11.  
 Desp.SEAE-68/74,DR nº 277, de 28/11/74,pp.7630-7632.  
 Despacho 33/EA/AP/83  
 Despacho 40/75, de 8/11  
 Despacho de 1/3/83, do Secretário de Estado da Juventude  
 Despacho Ministerial de 31/10/1940.  
 Despacho nº 13/EA/AP/82,  
 Despacho nº 13/EA/AP/82;  
 Despacho nº 8/A/76, de 30/1/76, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica  
 Despacho/SEEBS, de 8-4-85.  
 Despachos 134-77 e 139-7715 /11  
 INSTRUÇÕES do IASE aprovadas por Despacho de 28-4-84, do Secretário de Estado  
 dos Ensinos Básico e Secundário  
 Lei 10/2003, de 13 de Maio  
 Lei 11/2003, de 13 de Maio  
 Lei 19/98, de 18/4  
 Lei 19/98, de 18/4  
 Lei 28/82 de 15/11.  
 Lei 28/82 de 15/11.  
 Lei 2-A/85 de 28/2.  
 Lei 2-A/85 de 28/2.  
 Lei 3/76 de 10/9/1976  
 Lei 3/76 de 10/9/1976  
 Lei 3/76, de 10/9.  
 Lei 3/76, de 10/9.  
 Lei 4/83 de 29/7/1983.  
 Lei 4/83 de 29/7/1983.  
 Lei 42/83, de 31 de Dezembro  
 Lei 42/83, de 31/12  
 Lei 42/83, de 31/12  
 Lei 56/91, de 8/6  
 Lei 56/91, de 8/6  
 Lei 59/77 de 5/8.  
 Lei 59/77 de 5/8.  
 Lei 65/77 de 26/8.  
 Lei 65/77 de 26/8.  
 Lei 7/77 de 1/2  
 Lei Constitucional nº 1/82 de 30/9.  
 Lei Constitucional nº 1/82 de 30/9.  
 Lei nº 28/84, de 14/8.

Lei nº 28/84, de 14/8.

Leis 2 e 3/74, de 14/5

Leis 2 e 3/74, de 14/5

Ofício nº 42122, de 23-10-84, da Direcção de Serviços do Ensino Primário da DGEB.

Ofício-circular nº 23/77, de 13/7, da DGEquipamento Escolar

Portaria 13949, de 28-4-52

Portaria 14269 e 14 270 de 23-2-53

Portaria 572/79, de 31/10

PORTUGAL, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985):  
Análise conjuntural - 1984-, Lisboa, 1985

Resolução do Conselho de Ministros nº 21/84 do C.N., in D.R. 1ª Série, de 19/3.

Resolução Conselho de Ministros nº 21/84 do C.N., in D.R. 1ª Série, de 19/3

Lei nº 46/1986, de 14/10. Alterada parcialmente pela Lei nº 115/97, de 18/9

Decreto-Lei nº 35/88, de 18/1. Alterado em 2002 e 2003

Decreto-Lei nº 409/89, de 31/12

Decreto-Lei 344-A/89, de 12/10

Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28/4

Decreto-Lei 35/90, de 15/5

Decreto-Lei 319/91, de 25/7

Decreto-Lei nº 249/92, de 29/11. Alterado pela Lei nº 60/93, de 20/8, pelo Decreto-Lei nº 274/94, de 28/10, pelo Decreto-Lei 207/96, de 2/11 e pelo Decreto-Lei nº 155/99, de 10/5

Despacho Normativo SEE/98-A/92. Alterado pela Portaria 644-B/94

Decreto Regulamentar nº 13/92, de 30/6

Decreto Regulamentar nº 14/92, de 4/7

Decreto-Lei nº 41/96, de 7/5

Decreto-Lei nº 95/97, de 23/4

Despchos ME/243/96, de 31/12

Despacho ME/809/97, de 22/5

Despacho 42/ME/97, de 1/4

Decreto Regulamentar 11/98, de 15/5

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4/5

Decreto-Lei nº 255/98, de 11/8

Decreto Regulamentar nº 12/2000, de 10/6

Decreto-Lei nº 7/2003, de 3/1

## ANEXOS

### Anexo nº 1: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1919

Disciplinas do curso normal	1ª classe					2ª classe					3ª classe					Total das três classes
	1º semestre	Aulas semanais	2º semestre	Aulas semanais	Total da 1ª classe	1º semestre	Aulas semanais	2º semestre	Aulas semanais	Total da 2ª classe	1º semestre	Aulas semanais	2º semestre	Aulas semanais	Total da 3ª classe	
Língua e literatura portuguesa-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	-	-	-	-	-	136
História da civilização relacionada com a história pátria	-	-	-	-	-	-	-	32	2	32	36	2	48	3	84	116
História da instrução popular em Portugal-----	-	-	-	-	-	18	1	-	-	18	-	-	-	-	-	18
Geografia geral, corografia de Portugal e colónias-----	-	-	-	-	-	36	2	32	2	68	54	3	-	-	54	122
Matemáticas elementares-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	54	3	-	-	54	190
Sciências físico-químicas e naturais-----	54	3	48	3	102	36	2	32	2	68	-	-	-	-	-	170
Noções de higiene e higiene escolar-----	36	2	32	2	68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68
Psicologia experimental e pedologia-----	-	-	-	-	-	18	1	16	1	34	36	2	16	1	52	86
Pedagogia geral e história da educação-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	36	2	18	3	84	220
Metodologia-----	36	2	32	2	68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68
Educação social-----	-	-	-	-	-	18	1	16	1	34	18	1	16	1	34	68
Noções de direito usual e economia social-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	32	32
Legislação comparada do ensino primário-----	-	-	-	-	-	-	-	16	1	16	-	-	-	-	-	16
Noções de economia doméstica-----	-	-	32	2	32	36	2	-	-	36	-	-	-	-	-	68
Noções de agricultura e economia rural (a)-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	2	32	2	68	68
Modelação e desenho-----	54	3	32	2	86	36	2	32	2	68	54	3	48	3	102	256
Trabalhos manuais-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	36	2	48	3	84	220
Música e canto coral-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	204
Educação física-----	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	36	2	32	2	68	204
Costura e labores-----	36	2	16	1	52	18	1	16	1	34	-	-	-	-	-	86
<b>Total das aulas-----</b>	<b>432</b>	<b>24</b>	<b>348</b>	<b>24</b>	<b>816</b>	<b>432</b>	<b>24</b>	<b>348</b>	<b>24</b>	<b>816</b>	<b>432</b>	<b>22</b>	<b>352</b>	<b>22</b>	<b>784</b>	<b>2.406</b>
<b>Total das disciplinas-----</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>20</b>

(a) Na Escola Normal Primária do Porto esta disciplina é distribuída pelas três classes.

**Anexo nº 2: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1928**

Disciplinas	Cursos										Total
	Parte geral						Parte especial				
	Classe I		Classe II		Classe III		Classe IV				
							Secção A		Secção B		
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	
Psicologia -----	-	-	-	-	3	3	-	-	-	-	6
Pedologia -----	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Pedotecnia-----	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	4
Pedagogia -----	-	-	2	2	2	2	2	2	2	2	16
História da educação-----	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Metodologia -----	-	-	-	2	2	2	-	-	-	-	6
Jogos educativos-----	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	4
Português-----	3	3	3	3	-	-	-	-	-	-	12
Francês -----	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Geografia geral -----	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Corografia de Portugal e colónias -----	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Cosmografia-----	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
História geral -----	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	4
História pátria -----	-	-	-	-	3	3	-	-	-	-	6
Instrução moral e cívica -----	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	4
Direito usual -----	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Legislação comparada do ensino primário -----	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	4
Matemática -----	3	3	3	2	-	-	-	-	-	-	11
Contabilidade -----	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Física -----	3	-	3	-	-	-	-	-	-	-	6
Química -----	-	3	-	3	-	-	-	-	-	-	6
Zoologia -----	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Botânica -----	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Mineralogia e geologia -----	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	4
Educação física -----	3	3	2	3	2	2	2	2	2	2	23
Higiene geral -----	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
Higiene escolar -----	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Puericultura-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Agricultura -----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Jardinagem-----	-	-	-	-	3	3	-	-	2	2	4
Música e canto coral -----	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	21
Desenho e modelação (a)-----	3	3	2	2	2	2	-	-	-	-	14
Caligrafia -----	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Trabalhos manuais educativos -----	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	16
Trabalhos manuais femininos-----	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	8
Economia doméstica-----	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	4
Prática pedagógica-----	-	-	-	-	-	-	17	19	16	16	68
Total semanal -----	28	28	29	29	29	29	30	30	30	30	

(a) Para as lições de desenho, trabalhos manuais e economia doméstica poderão juntar-se numa só aula dois tempos lectivos de cinquenta minutos

**Anexo nº 3: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1930**

Disciplinas	1ª classe		2ª classe	
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Psicologia-----	3	3	3	-
Pedologia-----	-	-	2	2
Higiene geral e escolar-----	3	3	-	-
Pedagogia geral e experimental-----	4	4	4	6
Educação moral e cívica-----	-	-	-	4
Música e canto coral-----	3	2	3	2
Trabalhos manuais e jardinagem-----	4	4	4	-
Modelação e desenho-----	3	3	3	-
Economia doméstica, labores femininos e culinária-----	3	2	-	-
Educação física-----	2	2	2	-
	25	23	21	14
Didáctica e sua prática na escola de aplicação-----	3	6	10	18
	28	29	31	32



**Anexo nº 4: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1931**

Disciplinas	1ª classe		2ª classe	
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Psicologia-----	3	3	-	-
Pedagogia geral e experimental----	4	4	4	4
Pedologia -----	-	-	2	2
Higiene geral e escolar-----	3	3	-	-
Educação física-----	3	3	-	-
Educação moral e cívica-----	-	-	2	2
Didáctica -----	2	2	2	2
Prática nes escolas de aplicação----	2	2	20	20
Música e canto coral-----	3	3	-	-
Modelação e desenho -----	4	4	-	-
Trabalhos manuais e jardinagem----	4	4	-	-
Economia doméstica, labores-----				
femininos e culinária-----	2	2	-	-
	30	30	30	30

**Anexo nº 5: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1932**

Disciplinas	1ª classe	2ª classe	3ª classe
Psicologia-----	3	-	-
Pedologia-----	-	3	-
Pedagogia-----	3	4	-
Didáctica-----	3	3	-
Educação moral e cívica-----	-	-	3
Legislação de ensino primário-----	-	-	3
Higiene geral e escolar-----	3	-	-
Educação física-----	3	3	-
Modelação e desenho-----	2	2	-
Música-----	3	3	-
Trabalhos manuais educativos-----	2	-	-
Total-----	22	18	6

**Anexo nº 6: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1943**

Disciplinas	Unidades lectivas por semana		
	1º semestre	2º semestre	3º semestre
Pedagogia e didáctica geral-----	5	-	-
Psicologia aplicada à educação-----	3	6	-
Didáctica especial-----	-	6	6
Higiene escolar-----	3	-	-
Educação física-----	2	2	2
Desenho e trabalhos manuais educativos-----	2	3	2
Educação feminina-----	2	2	2
Música e canto coral-----	2	2	2
Legislação e administração escolares-----	-	-	3
Organização política e administrativa da Nação -----	2	-	-
Educação moral e cívica -----	2	-	-
Prática pedegógica-----	5	8	8
	28	29	25

**Anexo nº 7: Anos de formação, Disciplinas e respectiva carga horária no  
Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1943  
e 1960**

	Disciplinas	1943		1960	
		Nº semestres	Nº de horas	Nº semestres	Nº de horas
	Pedagogia edidáctica geral	1	5	-	-
	Pedagogia e didáctica geral e história da Educação	-	-	4	10
	Psicologia aplicada à educação	2	9	4	12
	Didáctica especial	2	12	-	-
	Didáctica especial A	-	-	4	9
	Didáctica especial B	-	-	4	9
	Higiene escolar	1	3	2	4
	Educação física	3	6	3	6
	Desenho e trabalhos manuais educativos	3	7	4	7
	Educação feminina	3	6	3	6
	Música e canto coral	3	6	-	-
	Educação musical	-	-	3	6
	Legislação e administração escolares	3	3	3	6
	Organização política e administrativa da nação	1	2	2	3
	Educação moral e cívica	1	2	-	-
	Educação moral	-	-	3	4
Total	Prática pedegógica	4	49	4	39
	Componente teórica	-	61	-	82
	Tempo total de formação	-	110	-	121

**Anexo nº 8: Organização do Curso de Formação de Professores do Ensino Primário, em 1980**

Componentes	Áreas	Disciplinas	Horas semanais		
			1.º ano	2.º ano	3.º ano
Ciências de Especialidade e F. Geral	Expressão e Comunicação	Português	4	2	1
		Literatura Infantil		2	
		Com. e Exp. Visual	3	2	
		Expressão Musical	2	2	
		Mov. e Drama	2	1	
		Educação Física e Desportos	3	2	
	Experiência	Matemática	2	2	
		Ciências da Natureza	3	2	
		Antropologia Cultural	2		
		Hist. M. e C. da Soc. Portuguesa		2	
	Actividades Complementares	Actividades Técnicas			2
		Moral (facultativa)	-1		
Pedagógica		<b>Pedagogia</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
	<b>Ciências da</b>	<b>Psicologia do Desenvolvimento</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
		<b>Met. e Técnicas Pedagógicas</b>		<b>2</b>	<b>1</b>
	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>		<b>2</b>	
		<b>Deontologia, Org. e Adm. Escolar e Legislação</b>			<b>1</b>
<b><u>Prática</u></b>	<b><u>Prática Pedagógica</u></b>	<b><u>Nível 1</u></b>	<b><u>4</u></b>		
		<b><u>Nível 2</u></b>		<b><u>6</u></b>	<b><u>16+6</u></b>
<b>Total</b>			<b>32</b>	<b>32</b>	<b>30</b>

Tomado de Maria Isabel BAPTISTA (2004). *O Ensino Normal Primário*, p.166. Lisboa:

Educa

**Anexo nº 9: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1921**

Classes Disciplinas					
	1ª classe	2ª classe	3ª classe	4ª classe	5ª classe
Português-----	X	X	X	X	X
Geografia-----	X	X	X	X	X
Aritmética-----	X	X	X	X	X
Geometria Conjug.c/T.Man. e Des.-	X	X	X	X	X
Desenho -----	X	X	X	X	X
Caligrafia -----	X	X	X	X	X
Trabalhos manuais (ambos os sexos) --	X	X	X	X	X
Trabalhos Manuais Femininos-----	-	-	-	X	X
Música-----	X	X	X	X	X
Trabalhos manuais de costura-----	-	X	X	-	-
História Pàtria-----	-	-	X	X	X
Educação cívica-----	-	-	X	X	X
Ciências Histórico-Naturais e-----					
Físico-Químicas-----	-	-	X	X	X
Trabalhos manuais					
para o sexo feminino-----	-	-	-	X	X
Lições de cousas-----	-	-	-	X	X
Educação física-----	X	X	X	X	X



**Anexo nº 10: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1927**

Classes Disciplinas	1ª classe	2ª classe	3ª classe	4ª classe	5ª classe
Desenho geometria e trabalhos manuais -----	X	X	X	X	
Trabalhos para o sexo feminino -----	X	X	X	X	
Língua materna -----	X	X	-	-	
Leitura, escrita, redacção e gramática -----	-	-	X	X	
Aritmética -----	X	-	-	-	
Aritmética, sistema métrico -----	-	X	X	X	
Ciências físico naturais -----	-	X	X	X	
Corografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica -----	-	-	-	X	

**Anexo nº 11: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1928**

	1ª classe	2ª classe	3ª classe	4ª classe
Língua materna -----	X	X	X	X
Aritmética -----	X	X	X	X
Geometria -----	X	X	X	X
Desenho -----	X	X	X	X
Sciências físico-naturais, higiene e agricultura -----	-	-	X	X
Sciências físico-químicas -----	-	-	-	X
Zoologia -----	-	-	-	X
Botânica -----	-	-	-	X
Higiene -----	-	-	-	X
Agricultura -----	-	-	-	X
Geografia -----	X	X	X	X
História -----	-	-	X	X
Moral e educação cívica -----	X	X	X	X
Educação física -----	X	X	X	X
Economia doméstica -----	-	-	X	X
Trabalhos manuais -----	X	X	X	X
Caligrafia -----	X	X	X	X
Trabalhos manuais para o sexo feminino -----	X	X	X	X



**Anexo nº 12: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1929**

		1ª classe	2ª classe	3ª classe	4ª classe
Subal- ternizada	Língua materna -----	X	X	X	X
	Aritmética -----	X	X	X	X
	Desenho -----	X	X	X	X
	Moral -----	X	X	X	X
	Geometria -----	-	-	X	X
	Geologia -----	-	-	X	X
	História -----	-	-	-	X
	Ciências naturais -----	-	-	-	X
	Moral e educação cívica -----	-	-	-	X
	Caligrafia -----	X	X	X	X
	Trabalhos manuais -----	X	X	X	X
	Educação física -----	X	X	X	X
	Canto coral -----	X	X	X	X
	Trabalhos manuais para o sexo feminino -----	-	-	-	X
Subal- ternizada	Palestras educativas e lições de cousas sobre física, higiene, agricultura e economia doméstica -----	-	-	-	X

**Anexo nº 13: Disciplinas do currículo do Ensino Primário, em 1937 e 1960**

Disciplinas	1937				1960			
	1ª cl.	2ª cl.	3ª cl.	4ª cl.	1ª cl.	2ª cl.	3ª cl.	4ª cl.
Língua materna	x	x	x	x	-	-	-	-
Língua portuguesa	-	-	-	-	x	x	x	x
Aritmética	x	x	x	x	x	x	x	x
Geometria	-	-	-	x	-	-	x	x
Desenho	-	-	-	x	x	x	x	x
Trabalhos manuais	x	x	x	x	x	x	x	x
Lavores femininos	-	-	-	x	-	-	-	-
Educação feminina	-	-	-	-	x	x	x	x
Canto coral	x	x	x	-	-	-	-	-
Educação musical	-	-	-	-	x	x		
História	-	-	-	x	-	-	-	-
História Pátria	-	-	-	-	-	-	x	x
Geografia	-	-	-	x	-	-	-	-
Ciências geográfico-naturais	-	-	-	-	x	x	x	x
Ciências naturais	-	-	-	x	-	-	-	-
Educação física	-	-	-	-	x	x	x	x
Actividades da Mocidade Portuguesa	x	x	x	x	x	x	x	x

## Anexo nº 14: Organização do currículo do Ensino Primário, de 1975 a 2001

### Plano curricular do Ensino Primário (1975/1980)

1º fase	2º fase
Actividades Iniciais	Língua Portuguesa
Meio Físico e social	Matemática
Língua Portuguesa	Meio Físico e social
Matemática	Saúde
Expressão Plástica	Expressão Plástica
Movimento Música e Drama	Educação Física
Educação Física	Educação Musical

### Plano curricular do Ensino Primário (1980/1991)

1º fase	1º fase
Actividades Iniciais	Idem
Meio Físico e social	Idem
Língua Portuguesa	Idem
Matemática	Idem
Expressão Plástica	Idem
Movimento Música e Drama	Educação Musical
Educação Física	Idem
Expressão Religiosa	Idem

### Plano curricular do Ensino Primário (1992/2001)

Expressão e Educação: Físico/Motora, Musical, Dramática e Plástica
Estudo do Meio
Língua Portuguesa
Matemática
Desenvolvimento Pessoal e Social ou Educação Moral Religiosa
Área Escola
Actividades de Complemento Curricular